

N. 00692/2001 REG.RIC.  
N. 00104/2002 REG.RIC.  
N. 00624/2002 REG.RIC.  
N. 00952/2002 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 le Marche**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

Sul ricorso numero di registro generale 549 del 1993, proposto da: UGUCCIONI Livio, rappresentato e difeso dall'avv. Alessandro Mantero, elettivamente domiciliato in Ancona, alla Via Matteotti n. 110, presso l'avv. Lucia Gaoni;

*contro*

il COMUNE di GABICCE MARE, in persona del Segretario Generale pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Andrea Berti, elettivamente domiciliato in Ancona, alla Via Leopardi n. 2, presso l'avv. Ester Cioccolanti;

Sul ricorso numero di registro generale 692 del 2001, proposto da: s.n.c. UGUCCIONI Livio & C., corrente in Gabicce Mare, in persona del rappresentante legale pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Alessandro Mantero, elettivamente domiciliato in Ancona, al Corso Garibaldi n. 136, presso l'avv. Alessandra Ranci;

*contro*

- il COMUNE di GABICCE MARE, in persona del Segretario Generale pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Andrea Berti, elettivamente domiciliato in Ancona, alla Via Leopardi n. 2, presso l'avv. Ester Cioccolanti;

- il RESPONSABILE del SETTORE URBANISTICA ed EDILIZIA del COMUNE di GABICCE MARE, non costituito in giudizio;

*nei confronti di*

AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE di PESARO e URBINO, in persona del Presidente pro-tempore, non costituito in giudizio;

*e con l'intervento di*

URBINATI Remigio, URBINATI Flavio e RICCI Giuseppina, rappresentati e difesi dall'avv. Benedetto Graziosi, elettivamente domiciliati in Ancona, alla Via Giannelli n. 36, presso l'avv. Domenico D'Alessio;

Sul ricorso numero di registro generale 104 del 2002, proposto da: s.n.c. UGUCCIONI Livio & C., corrente in Gabicce Mare, in persona del rappresentante legale pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Alessandro Mantero, elettivamente domiciliato in Ancona, al Corso Garibaldi n. 136, presso l'avv. Aristide Grassini;

*contro*

- il COMUNE di GABICCE MARE, in persona del Segretario Generale pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Andrea Berti, elettivamente domiciliato in Ancona, alla Via Leopardi n. 2, presso l'avv. Ester Cioccolanti;  
- l'AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE di PESARO e URBINO, in persona del Presidente pro-tempore, non costituito in giudizio;

Sul ricorso numero di registro generale 624 del 2002, proposto da: s.n.c. UGUCCIONI Livio & C., corrente in Gabicce Mare, in persona del rappresentante legale pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Alessandro Mantero, elettivamente domiciliato in Ancona, alla Via Matteotti n. 110, presso l'avv. Lucia Gaoni;

*contro*

- l'AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE di PESARO e URBINO, in persona del Direttore Generale pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Maria Beatrice Riminucci, elettivamente domiciliato in Ancona, alla Via San Martino n. 23, presso l'avv. Nicola Sbano;

- il COMUNE di GABICCE MARE, in persona del Segretario Generale pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Andrea Berti, elettivamente domiciliato in Ancona, alla Via Leopardi n. 2, presso l'avv. Ester Cioccolanti;

Sul ricorso numero di registro generale 952 del 2002, proposto da: s.n.c. UGUCCIONI Livio & C., corrente in Gabicce Mare, in persona del rappresentante legale pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Alessandro Mantero, elettivamente domiciliato in Ancona, alla Via Matteotti n. 110, presso l'avv. Lucia Gaoni;

*contro*

- il COMUNE di GABICCE MARE, in persona del Segretario Generale pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Andrea Berti, elettivamente domiciliato in Ancona, alla Via Leopardi n. 2, presso l'avv. Ester Cioccolanti;  
- l'AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE di PESARO e URBINO, in persona del Presidente pro-tempore, non costituito in giudizio;

*per l'annullamento*

= quanto al ricorso n. 549 del 1993:

del provvedimento del Sindaco di Gabicce Mare in data 4.2.1993 n. 10, concernente ordine di ripristino dello stato dei luoghi relativamente ad area ad uso agricolo destinata a discarica con accumulo di materiali, nonché di ogni atto presupposto, connesso e conseguente;

= quanto al ricorso n. 692 del 2001:

della determinazione del responsabile del 6° Settore del Comune di Gabicce Mare n. 60018 del 7.6.2001, concernente annullamento d'ufficio della concessione edilizia in sanatoria n. 155 del 21.4.1998, unitamente ad ogni atto presupposto, connesso e conseguente;

..... nonché per l'annullamento .....

con i motivi aggiunti notificati il 14.11.2001, depositati il 21.11.2001, della determinazione del responsabile del 6° Settore del Comune di Gabicce Mare n. 60024 del 2.8.2001, concernente modifica della parte dispositiva della precedente determinazione n. 60018 del 7.6.2001, unitamente ad ogni atto presupposto, connesso e conseguente;

= quanto al ricorso n. 104 del 2002:

dell'ordinanza di ripristino dello stato dei luoghi n. 82 del 26.10.2001, emessa dal responsabile del 6° Settore Urbanistica – Edilizia privata del Comune di Gabicce Mare;

= quanto al ricorso n. 624 del 2002:

della determinazione del Dirigente del Servizio 4.1 Urbanistica – Pianificazione territoriale dell'Amministrazione provinciale di Pesaro e Urbino n. 1407 del 2.5.2002, concernente diniego del nulla osta paesaggistico in sanatoria relativamente alla costruzione di piazzale ad uso deposito inerti e parcheggio autocarri in località Via Francesca da Rimini del Comune di Gabicce Mare, unitamente ad ogni atto presupposto, connesso e conseguente;

..... per la condanna .....

delle Amministrazioni intimare al risarcimento del danno arrecato dagli atti impugnati;

= quanto al ricorso n. 952 del 2002:

- della determinazione del responsabile del 6° Settore del Comune di Gabicce Mare n. 60037 del 10.7.2002, con cui sono stati disposti l'annullamento d'ufficio della concessione edilizia in sanatoria n. 155 del 21.4.2001 ed il diniego della concessione edilizia in sanatoria richiesta ai sensi dell'art. 39 della L. 23 dicembre 1994, n. 724;

- della determinazione del responsabile del 6° Settore del Comune di Gabicce Mare n. 60038 del 10.7.2002, con cui è stato disposto il parziale annullamento d'ufficio dell'autorizzazione paesistica n. 8/99 e dell'autorizzazione edilizia n. 98/158, concernenti la costruzione di una recinzione e sistemazione dell'area adibita a deposito edile ubicata in Via Francesca da Rimini;

- dell'ordinanza del Responsabile del 6° Settore del Comune di Gabicce Mare n. 101 del 27.8.2002, con cui sono stati disposti la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi relativamente alle opere di costruzione e sistemazione del piazzale suddetto;

- di ogni atto presupposto, connesso e conseguente;

..... nonché per l'annullamento .....

con i motivi aggiunti notificati il 4 e il 7.4.2003, depositati il 17.4.2003, dell'ordinanza n. 5/2003 del 5.2.2003, a firma del Responsabile del 6° Settore del Comune di Gabicce Mare, con cui è stata disposta la demolizione delle opere di recinzione e sistemazione dell'area adibita a deposito edile in Via Francesca da Rimini, nonché di ogni atto presupposto, connesso e conseguente.

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Gabicce Mare e dell'Amministrazione provinciale di Pesaro e Urbino, nonché l'atto di intervento "ad opponendum" di Urbinati Remigio, Urbinati Flavio e Ricci Giuseppina;

Viste le proprie ordinanze 20 maggio 1993, n. 431 (per il ricorso n. 549 del 1993), 20 febbraio 2002, n. 94 (per il ricorso n. 104 del 2002), 6 dicembre 2002, n. 454 e 30 aprile 2003, n. 161 (per il ricorso n. 952 del 2002);

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti delle cause;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 19/03/2008, il dott. Giuseppe Daniele e uditi per le parti i difensori come specificato nel relativo verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

## FATTO e DIRITTO

1.- Con i ricorsi in epigrafe indicati il sig. Uguccioni Livio (ric. n. 549 del 1993) e la s.n.c. Uguccioni Livio & C. (ricorsi n. 692 del 2001, 104, 624 e 952 del 2002), nella dedotta qualità di affittuari di un appezzamento di terreno sito nel Comune di Gabicce Mare alla Via Francesca da Rimini, ove esercitano la propria attività imprenditoriale, hanno impugnato una serie di provvedimenti emanati dal Comune di Gabicce Mare e dall'Amministrazione provinciale di Pesaro e Urbino, volti rispettivamente al ripristino dello stato dei luoghi, all'annullamento d'ufficio di concessione ed autorizzazione edilizia in sanatoria, al diniego di concessione edilizia e di nulla osta paesaggistico in sanatoria relativamente alla esecuzione edilizie abusive sul medesimo terreno, deducendone l'illegittimità per incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere sotto molteplici profili, integrati (nei procedimenti n. 692 del 2001 e n. 952 del 2002) mediante la proposizione di motivi aggiunti.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Gabicce Mare e l'Amministrazione provinciale di Pesaro e Urbino (quest'ultima nel solo ricorso n. 624 del 2002), e sono intervenuti "ad opponendum" (nel ricorso n. 692 del 2001) i signori Urbinati Remigio, Urbinati Flavio e Ricci Giuseppina, che hanno eccepito la inammissibilità ed improcedibilità delle impugnative, deducendone nel merito la infondatezza, concludendo per la reiezione.

Con ordinanze 20 maggio 1993, n. 431 (per il ricorso n. 549 del 1993), 20 febbraio 2002, n. 94 (per il ricorso n. 104 del 2002), 6 dicembre 2002, n. 454 e 30 aprile 2003, n. 161 (per il ricorso n. 952 del 2002) sono state, rispettivamente, respinta e accolte le istanze cautelari proposte dalle parti ricorrenti.

2.- Innanzi tutto il Tribunale deve disporre la riunione dei cinque ricorsi in epigrafe indicati ai fini della decisione con unica sentenza, stanti le evidenti ragioni di connessione oggettiva e soggettiva, ai sensi dell'art. 52 del R.D. 17 agosto 1907, n. 642, richiamato dall'art. 19 della L. 6 dicembre 1971, n. 1034.

3.- Con il ricorso n. 549 del 1993 è chiesto l'annullamento del provvedimento data 4.2.1993 n. 10 con cui il Sindaco di Gabicce Mare, rilevata l'esistenza di una discarica abusiva di calcinacci e deposito di materiali inerti vari su area distinta in catasto al foglio n. 6 con il mappale n. 15, ha ordinato al sig. Uguccioni Livio (in qualità di affittuario dell'area) di provvedere al ripristino dello stato dei luoghi alla situazione originaria.

Il ricorso deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse. Rileva il Collegio che, successivamente alla emanazione dell'atto impugnato, è stata presentata dal sig. Uguccioni Livio istanza di sanatoria (definita dapprima positivamente, e poi negativamente) a seguito della quale è stato emesso un nuovo provvedimento sanzionatorio (ordinanza del Responsabile del 6° Settore del Comune di Gabicce Mare n. 101 del 27.8.2002), impugnato con il ricorso n. 952 del 2002. Ne deriva che è venuto meno l'interesse dell'Uguccioni a chiedere l'annullamento della prima ordinanza di ripristino dei luoghi, potendo trovare soddisfacimento la sua posizione giuridica unicamente mediante la caducazione del provvedimento intervenuto successivamente.

4.- Il ricorso n. 692 del 2001 deve essere dichiarato inammissibile. Rileva il Collegio che, per quanto concerne il provvedimento impugnato con il ricorso introduttivo (determinazione del responsabile del 6° Settore del Comune di Gabicce Mare n. 60018 del 7.6.2001, concernente annullamento d'ufficio della concessione edilizia in sanatoria n. 155 del 21.4.1998) al momento della notifica del gravame all'Amministrazione comunale (effettuata in data 9.8.2001), esso era stato già sostituito dalla determinazione del responsabile del 6° Settore del Comune di Gabicce Mare n. 60024 del 2.8.2001 – impugnata con i motivi aggiunti – con cui

veniva assegnato ai soggetti interessati il termine di 30 giorni per acquisire l'autorizzazione paesaggistica da parte dell'Amministrazione provinciale di Pesaro e Urbino, onde il succitato atto n. 60018 del 7.6.2001 non era più idoneo a produrre effetti lesivi.

Analogha considerazione deve essere formulata relativamente ai motivi aggiunti, essendo essi rivolti nei confronti di un atto infraprocedimentale, come tale insuscettibile di impugnazione autonoma, ma soltanto congiuntamente a quello terminale del procedimento.

5.- Con il ricorso n. 104 del 2002 è chiesto l'annullamento del provvedimento del responsabile del 6° Settore Urbanistica – Edilizia privata del Comune di Gabicce Mare in data 26.10.2001 n. 82 con cui è stato ordinato il ripristino dello stato dei luoghi relativamente all'esecuzione di opere (prefabbricato in pannelli metallici, pesa per autocarri, macchina frantumatrice di materiali lapidei e calcinacci, n. 2 cassoni/container, grosso cartello) in assenza del prescritto titolo abilitativo, in zona classificata dal P.R.G. come agricola e vincolata sotto il profilo paesaggistico.

5.1.- Con il primo motivo sono dedotti la violazione degli artt. 27, comma 5, e 33 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, dell'art. 7 della L. 28 febbraio 1985, n. 47 e degli artt. 2 e 4 del regolamento edilizio comunale, nonché il vizio di eccesso di potere per sviamento, assumendo che l'impianto di cui è titolare la società ricorrente risulta già autorizzato ai sensi del D.Lgs. n. 22 del 1997 e non è quindi suscettibile di essere sanzionato sotto il profilo urbanistico/edilizio, poiché la relativa procedura sostituisce ogni e qualsiasi tipo di autorizzazione.

La censura è infondata. Si deve infatti osservare che – come ben evidenziato dalla difesa della resistente Amministrazione – affinché un determinato procedimento amministrativo afferente a peculiari e determinati interessi (svolgimento di attività di recupero rifiuti) possa produrre un effetto sostitutivo ed assorbente rispetto ad altri procedimenti amministrativi afferenti ad altri e diversi interessi (conformità dell'impianto alla normativa urbanistica e paesaggistica), è necessario che una norma di rango primario preveda esplicitamente ed inequivocabilmente tale effetto e contempli le forme organizzative idonee a concentrare in un unico modulo procedimentale la ponderazione di tutti gli interessi coinvolti.

Per quanto riguarda la normativa di cui al D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (vigente all'epoca della instaurazione della controversia, e poi abrogata dal D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152), tale espressa previsione è ravvisabile nella procedura di autorizzazione “ordinaria” ex art. 27, nell'ambito della quale alla domanda di approvazione del progetto e di autorizzazione alla realizzazione dell'impianto è allegata tutta la documentazione tecnica imposta dalla normativa vigente in materia di urbanistica, di tutela ambientale, di salute, di sicurezza sul lavoro ed igiene

pubblica, ed il cui perfezionamento dà luogo ad un effetto sostitutivo ed assorbente di ogni altro visto, parere, autorizzazione e concessione di organi regionali, provinciali e comunali e costituisce – ove del caso – variante allo strumento urbanistico comunale, e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori (così testualmente il comma 5 della norma).

Non altrettanto può dirsi, invece, per la procedura di autorizzazione “semplificata” (di cui è titolare la società ricorrente) ex art. 33, atteso che quest’ultima norma non contempla alcun effetto sostitutivo di visti, pareri, autorizzazioni e concessioni (e non potrebbe essere altrimenti, dato che non è richiesta la presentazione del progetto definitivo dell’impianto e della documentazione tecnica prevista per la realizzazione del progetto stesso dalle disposizioni vigenti in materia urbanistica, di tutela ambientale, di salute e di sicurezza sul lavoro, e di igiene pubblica) onde il relativo titolo abilitativo autorizza il richiedente unicamente all’espletamento delle operazioni di recupero dei rifiuti, ferma restando la valutazione della compatibilità dell’insediamento produttivo con la normativa urbanistica.

Ne deriva che, una volta acclarato il contrasto delle opere realizzate dalla società ricorrente con le disposizioni del P.R.G. (e con i vincoli paesaggistici insistenti sull’area) legittimamente l’Amministrazione ne ha ingiunto la rimozione ai sensi della L. 28 febbraio 1985, n. 47.

Neppure meritano di essere condivise, poi, le ulteriori argomentazioni del medesimo motivo, con cui si sostiene che l’Amministrazione comunale ha omesso di considerare che trattasi di area già approvata ai sensi della L. 29 giugno 1939, n. 1497 e provvista di nulla osta paesaggistico concesso con atto n. 8/99 del 17.3.1999. Infatti il suddetto nulla osta paesaggistico riguardava la costruzione di una recinzione e la sistemazione ambientale dell’area in Via Francesca da Rimini, mentre l’ordinanza di ripristino dello stato dei luoghi la cui legittimità è contestata in questa sede concerne differenti interventi edilizi; aggiungasi che, contrariamente a quanto asserito dalla parte ricorrente, l’autorizzazione paesaggistica non può riguardare genericamente ed indistintamente una determinata area, ma i singoli interventi edilizi di volta in volta in essa realizzati.

5.2.- Con il secondo motivo sono dedotti la violazione e falsa applicazione degli artt. 2 e 4 del regolamento edilizio comunale e dell’art. 7 della L. 28 febbraio 1985, n. 47, nonché il vizio di eccesso di potere per falsi ed erronei presupposti e per contraddittorietà, assumendo che l’Amministrazione comunale ha errato nel considerare l’area “de qua” come agricola - stante l’intervenuto rilascio del condono che ne ha mutato la destinazione – ha omesso di dare il giusto rilievo alla autorizzazione paesaggistica già rilasciata e non ha tenuto conto che i manufatti realizzati sono amovibili, onde non poteva esserne ordinata la rimozione.

5.2.1.- Neanche tali argomentazioni meritano di essere condivise. Osserva il Collegio che l'area su cui sono state realizzate le opere abusive è classificata dal P.R.G. di Gabicce Mare come agricola, e che tale destinazione non muta per effetto della concessione in sanatoria 21.4.1998 n. 155, rilasciata per la costruzione di un piazzale con pavimentazione drenante in stabilizzato con sottofondo di ciotolame. La parte ricorrente richiama, al riguardo, la pianificazione di secondo livello ex art. 29 della L. 28 febbraio 1985, n. 47, ma tale richiamo non è pertinente, poiché la norma non impone alle regioni ed alle amministrazioni locali, in sede di adozione ed approvazione delle varianti generali agli strumenti urbanistici, l'obbligo di considerare gli insediamenti abusivi ai fini di recupero (Cons. St., Sez. IV, 3 ottobre 2001, n. 5207) limitandosi ad attribuire alla P.A. una facoltà discrezionale in proposito. Tale facoltà discrezionale non è stata esercitata dal Comune di Gabicce, onde la destinazione dell'area rimane agricola.

5.2.2.- Neppure ha pregio il richiamo all'autorizzazione paesaggistica precedentemente intervenuta, che riguarda (come sopra già evidenziato) opere differenti.

5.2.3.- Per quanto riguarda poi l'asserita amovibilità dei manufatti di cui è stata ingiunta la rimozione, rileva al contrario il Collegio che trattasi di opere permanenti, con cui sono state poste in essere trasformazioni non precarie dell'assetto urbanistico del territorio. Ciò risulta chiaramente per la pesa cementata al suolo, per il prefabbricato ad uso ufficio e per i cassoni/container, ma deve essere ritenuto anche per la macchina frantumatrice di materiali lapidei e di calcinacci, adibita ad un'attività che viene esercitata "in loco" e che non è destinata ad essere rimossa o spostata (cfr. sentenza del Tribunale di Pesaro 15 aprile 2004 n. 269, che ha ritenuto il sig. Uguccioni Livio responsabile dei reati di cui all'art. 20, lettera c), della L. 28 febbraio 1985, n. 47 e agli artt. 151 e 163 del D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490). In definitiva, per la realizzazione delle opere sopra descritte era necessario il rilascio della concessione edilizia, sicché correttamente l'Amministrazione comunale ha ritenuto di fare applicazione dell'art. 7 della L. n. 47 del 1985.

5.3.- Il ricorso deve essere, pertanto, respinto; cessano conseguentemente gli effetti dell'ordinanza 20 febbraio 2002, n. 94, emessa dal Tribunale in sede cautelare.

6.- Con il ricorso n. 624 del 2002 è chiesto l'annullamento della determinazione del Dirigente del Servizio 4.1 Urbanistica – Pianificazione territoriale dell'Amministrazione provinciale di Pesaro e Urbino n. 1407 del 2.5.2002, concernente diniego del nulla osta paesaggistico in sanatoria relativamente alla costruzione di piazzale ad uso deposito inerti e parcheggio autocarri in località Via Francesca da Rimini del Comune di Gabicce Mare.

6.1.- Con il primo motivo del ricorso sono dedotti la violazione dell'art. 32 della L. 28 febbraio 1985, n. 47 ed il vizio di eccesso di potere per contraddittorietà, assumendo che la P.A. aveva già rilasciato la concessione in sanatoria per l'intervento sopra specificato e non poteva riattivare la procedura, privando i destinatari di una situazione di vantaggio già acquisita.

La censura è infondata, non potendo revocarsi in dubbio – in conformità a consolidati principi che regolano l'azione amministrativa – il potere della P.A. di rivedere i propri atti, e eventualmente di eliminarli con efficacia “ex tunc”, qualora sussistano esigenze di ripristino della legalità e si ravvisino sufficienti ragioni di interesse pubblico. Nella fattispecie, il Comune di Gabicce Mare ha ravvisato la illegittimità della originaria concessione in sanatoria 21.4.1998 n. 155/88 (rilasciata in mancanza del necessario nulla osta paesaggistico, di competenza provinciale) e correttamente ha ritenuto di riattivarsi per riesaminare la questione, anche alla luce delle determinazioni dell'Amministrazione preposta alla valutazione della compatibilità paesaggistica dell'intervento.

6.2.- Destituito di fondamento è anche il secondo motivo, con cui si sostiene che sulla istanza di nulla osta paesaggistico in sanatoria si sarebbe dovuto pronunciare il Comune di Gabicce Mare e non l'Amministrazione provinciale di Pesaro e Urbino, secondo quanto disposto dall'art. 5 della L.R. Marche 5 agosto 1992, n. 34.

La predetta norma, infatti, attribuisce ai Comuni dotati di un P.R.G. adeguato al P.P.A.R. la competenza al rilascio delle autorizzazioni di cui all'articolo 7 della legge n. 1497 del 1939 (comma primo), mentre al comma 2 lettera d) delega alle Province le funzioni amministrative concernenti “i pareri previsti dal primo comma dell'art. 32 della L. 28 febbraio 1985, n. 47 e successive modificazioni ed integrazioni”; sicchè nella fattispecie competente a provvedere sulla istanza di nulla osta in sanatoria era l'Amministrazione provinciale di Pesaro e Urbino.

6.3.- Con il terzo motivo è dedotta la violazione dell'art. 32, comma 2, della L. n. 47 del 1985, sul rilievo che la determinazione della Provincia è intervenuta successivamente al termine di 120 giorni dalla presentazione da parte del Comune (in data 29.11.2001) della istanza di nulla osta in sanatoria, onde sulla istanza stessa si sarebbe maturato il silenzio – assenso.

Neanche tale censura è suscettibile di accoglimento. In disparte la questione dell'applicabilità al caso in esame dei termini previsti dall'art. 32, comma 2 della L. n. 47 del 1985 (120 giorni), come assume la parte ricorrente, o di quelli previsti dal successivo comma 3 (180 giorni), come argomentano le parti resistenti, rileva il Collegio che, successivamente all'avvio del procedimento (17.12.2001) la società ricorrente ha presentato una memoria (pervenuta il 3.1.2002) con cui chiedeva l'archiviazione del medesimo, per le ragioni ivi esposte. La Provincia ha allora

disposto la sospensione dell'istruttoria della pratica (come espressamente affermato a pag. 4 del preambolo dell'atto impugnato) al fine di effettuare i necessari accertamenti, all'esito dei quali con nota prot. n. 10214 del 22.2.2002 ha respinto la richiesta di archiviazione. Pertanto, avuto riguardo alla circostanza che il procedimento è rimasto sospeso nel periodo dal 3.1.2002 al 22.2.2002, per complessivi 51 giorni, si deve concludere che, anche condividendo la tesi fatta propria dalla parte ricorrente – secondo cui l'Autorità adita si sarebbe dovuta pronunciare entro il termine di 120 giorni – tale termine è stato rispettato, e non si è maturato alcun silenzio – assenso.

6.4.- Con il quarto motivo sono dedotti la violazione dell'art. 151 del D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 e dell'art. 32 della L. 28 febbraio 1985, n. 47, nonché il vizio di eccesso di potere per contraddittorietà e manifesta ingiustizia, difetto di motivazione, assumendo che la Provincia non ha tenuto conto che il Comune di Gabicce Mare aveva già rilasciato per la medesima area il condono edilizio nel 1998 e un'autorizzazione paesaggistica nel 1999, sicché sussisterebbe contraddittorietà fra provvedimenti e difetterebbe l'interesse pubblico all'adozione della misura di autotutela.

La censura è infondata. Non può sostenersi che la concessione edilizia in sanatoria 21.4.1998 n. 155/98 sia stata assorbita e confermata da provvedimenti comunali successivi (autorizzazione edilizia n. 158/98 e successiva autorizzazione paesaggistica n. 8/99) attesa l'intrinseca diversità degli interventi autorizzati e dei rispettivi procedimenti, quello oggetto del presente giudizio riguardando la "costruzione di piazzale con pavimentazione drenante in stabilizzato con sottofondo di ciotolame per deposito inerti e parcheggio autocarri della superficie di mq. 8031", e quello menzionato dalla società ricorrente concernente la "costruzione di recinzione fronte strada e sistemazione ambientale dell'area in Via Francesca da Rimini". Trattandosi pertanto di atti assentivi che afferiscono a diverse opere ed interventi, deve essere disatteso l'assunto che i provvedimenti comunali intervenuti successivamente (autorizzazione edilizia n. 158/98 e autorizzazione paesaggistica n. 8/99) avrebbero assorbito la concessione in sanatoria (21.4.1998 n. 155/98) priva del necessario nulla osta paesaggistico, quest'ultimo peraltro devoluto alla competenza di diversa Amministrazione. Inoltre, venendo in questione la realizzazione di opere edilizie abusive, è evidente la sussistenza dell'interesse pubblico alla tutela dell'ordinato assetto del territorio, mentre – correlativamente – non è ravvisabile una situazione di affidamento in capo alla ditta ricorrente, che si è posta consapevolmente nella condizione di violare la legge.

6.5.- Con il quinto motivo sono dedotti la violazione degli artt. 60 e 65 del P.P.A.R. della Regione Marche ed il vizio di eccesso di potere per contraddittorietà

e difetto di motivazione, assumendo che l'area "de qua" è esentata dai vincoli del P.P.A.R., onde l'atto impugnato, che ad essi fa riferimento per negare il nulla osta in sanatoria, è da valutare illegittimo.

La censura è infondata, atteso che il diniego di nulla osta non ha trovato fondamento nel P.P.A.R. e nel D.M. 23 marzo 1957, ma nelle altre disposizioni vincolistiche citate nel preambolo della determinazione n. 1407 del 2.5.2002 (comunque idonee a sostenere la statuizione di diniego del nulla osta) ed in particolare dal D.M. 31 luglio 1985, che non risulta impugnato o comunque contestato dalla parte ricorrente.

6.6.- Con il sesto motivo sono dedotti la violazione dell'art. 33, ultimo comma, della L. n. 47 del 1985 ed i vizi di incompetenza ed eccesso di potere per sviamento, censurando la statuizione contenuta nell'atto impugnato (punto n. 2 del dispositivo), con cui si invita il Comune di Gabicce Mare ad irrogare la sanzione demolitoria.

La doglianza è inammissibile per carenza di interesse, atteso che la suddetta locuzione integra un mero atto di invito rivolto all'Amministrazione comunale, come tale non cogente e privo di efficacia lesiva, essendo rimessa alla esclusiva competenza (e responsabilità) del Comune di Gabicce Mare la determinazione della tipologia della eventuale sanzione da irrogare a seguito del diniego del nulla osta paesaggistico in sanatoria.

6.7.- Il ricorso deve essere, pertanto, respinto, ed a tanto consegue la reiezione anche della domanda di risarcimento del danno, con esso contestualmente proposta.

7.- Viene quindi in esame il ricorso n. 952 del 2002, con il quale sono stati impugnati:

- la determinazione del responsabile del 6° Settore del Comune di Gabicce Mare n. 60037 del 10.7.2002, con cui sono stati disposti l'annullamento d'ufficio della concessione edilizia in sanatoria n. 155 del 21.4.2001 ed il diniego della concessione edilizia in sanatoria richiesta ai sensi dell'art. 39 della L. 23 dicembre 1994, n. 724;

- la determinazione del responsabile del 6° Settore del Comune di Gabicce Mare n. 60038 del 10.7.2002, con cui è stato disposto il parziale annullamento d'ufficio dell'autorizzazione paesistica n. 8/99 e dell'autorizzazione edilizia n. 98/158, concernenti la costruzione di una recinzione e sistemazione dell'area adibita a deposito edile ubicata in Via Francesca da Rimini;

- l'ordinanza del Responsabile del 6° Settore del Comune di Gabicce Mare n. 101 del 27.8.2002, con cui sono stati disposti la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi relativamente alle opere di costruzione e sistemazione del piazzale suddetto.

Con successivo atto di motivi aggiunti notificato il 4 e il 7.4.2003, depositato il 17.4.2003, il gravame è stato esteso all'ordinanza n. 5/2003 del 5.2.2003, a firma del Responsabile del 6° Settore del Comune di Gabicce Mare, con cui è stata disposta la demolizione delle opere di recinzione e sistemazione dell'area adibita a deposito edile in Via Francesca da Rimini.

7.1.- Con il primo, il quinto ed il nono motivo del ricorso introduttivo (che si esaminano congiuntamente, stante l'identità delle censure con essi formulate) è dedotto il vizio di incompetenza, assumendo che l'emanazione degli atti impugnati non spettava al responsabile del 6° Settore del Comune di Gabicce Mare (titolare delle attribuzioni in materia urbanistica ed edilizia), ma al responsabile del 3° Settore (titolare delle attribuzioni in materia ambientale) attesa la natura degli atti impugnati e considerato che la concessione edilizia in sanatoria 21.4.1998 n. 155 e l'autorizzazione paesistica n. 8/99 erano state appunto emanate dal responsabile del 3° Settore.

Le censure sono infondate. Osserva il Collegio che – come si evince dalla documentazione in atti – all'epoca della emanazione dei provvedimenti da ultimo menzionati il responsabile del 3° Settore del Comune di Gabicce Mare era titolare delle attribuzioni in materia di lavori pubblici, ambiente, patrimonio, urbanistica ed edilizia privata; successivamente l'assetto organizzativo dell'Amministrazione comunale ha subito delle modifiche (apportate con deliberazioni della Giunta comunale 18.11.1999 n. 251 e 19.12.2000) in virtù delle quali sono state demandate al responsabile del 3° Settore le attribuzioni afferenti ai lavori pubblici, ambiente e patrimonio, e al responsabile del 6° Settore (di nuova istituzione) le attribuzioni afferenti all'urbanistica ed all'edilizia privata. Alla luce del nuovo assetto organizzativo del Comune di Gabicce Mare, deve concludersi che i provvedimenti impugnati (attesa la loro indubbia valenza edilizia ed urbanistica, quest'ultima intesa come “disciplina dell'assetto del territorio”, ivi compresi gli aspetti paesaggistici) erano devoluti alla competenza del responsabile del 6° Settore, con conseguente infondatezza delle censure di incompetenza e di violazione del principio del “contrarius actus”.

7.2.- Con il secondo, il quarto, il settimo e l'undicesimo motivo del ricorso introduttivo (che si esaminano congiuntamente, stante l'identità delle censure con essi formulate) si deduce l'illegittimità derivata degli atti impugnati, riconducibile alla invalidità degli atti presupposti, alcuni dei quali impugnati con i ricorsi precedentemente esaminati, altri oggetto del presente gravame.

I motivi sono infondati, poiché le censure rivolte nei confronti degli atti presupposti sono state disattese ed anche quelle proposte con il ricorso in esame non meritano accoglimento, come sarà chiarito nel corso della presente esposizione.

7.3.- Con il terzo e l'ottavo motivo del ricorso introduttivo (che si esaminano congiuntamente, stante l'identità delle censure con essi formulate) è dedotto il vizio di eccesso di potere per difetto di motivazione, contraddittorietà ed ingiustizia manifesta, in relazione all'omessa comparazione degli interessi contrapposti ed alla mancata valutazione dell'affidamento della società ricorrente, che sulla base delle originarie concessioni ed autorizzazioni in sanatoria (annulate con gli atti oggetto del presente giudizio) ha svolto attività imprenditoriale con acquisto di mezzi e materiali, e si vede ora esposta ad un grave pregiudizio economico.

Le censure sono infondate. Osserva il Collegio che ai fini della legittimità dell'annullamento in autotutela d'una concessione edilizia in sanatoria, l'affidamento del titolare di quest'ultima non è paragonabile a quello del titolare di un'ordinaria concessione, perché solo in quest'ultimo caso è evidente la necessità di tutelare chi ha avviato una costosa attività edilizia, confidando sulla validità del titolo rilasciatogli dalla P.A., mentre nel caso di condono edilizio l'interessato ha già realizzato illecitamente la propria attività, prima e senza il controllo della P.A. (Cons. St., Sez. V, 29 aprile 2000, n. 2544). Alla luce di tali principi, deve escludersi che gli atti impugnati risultino inficiati sotto i profili evidenziati dalla società ricorrente, sia perché l'Amministrazione ha effettuato una ponderazione ed un bilanciamento degli interessi coinvolti, ritenendo quelli privati soccombenti rispetto a quelli pubblici preordinati all'ordinato assetto del territorio, anche dal punto di vista paesaggistico, sia perché non era configurabile un ragionevole affidamento al mantenimento delle opere abusive edificate nella zona, avuto riguardo al non considerevole lasso di tempo intercorso tra l'emanazione dei provvedimenti di concessione ed autorizzazione in sanatoria e la comunicazione dell'avvio del procedimento di riesame delle pratiche in via di autotutela, nonché alla sicura conoscenza da parte del sig. Uguccioni Livio, titolare e rappresentante legale della società ricorrente, dei vincoli ambientali e paesaggistici insistenti sull'area.

7.4.- Con il sesto motivo del ricorso introduttivo sono dedotti la violazione dell'art. 4, comma 6, secondo periodo della L. 28 gennaio 1977, n. 10 ed il vizio di eccesso di potere per difetto dei presupposti, assumendo che dal testo dell'atto impugnato (determinazione del responsabile del 6° Settore del Comune di Gabicce Mare n. 60038 del 10.7.2002) non sarebbe possibile desumere le ragioni dell'annullamento d'ufficio dell'autorizzazione paesistica n. 8/99 e dell'autorizzazione edilizia n.

98/158 e che, inoltre, il provvedimento contrasterebbe con il principio della irrevocabilità della concessione edilizia, sancito dall'art. 4 della L. n. 10 del 1977.

La censura è infondata, in relazione ad entrambi i profili dedotti. Le ragioni di illegittimità delle autorizzazioni rimosse si evincono chiaramente dal preambolo dell'atto impugnato (pag. 9) e sono riconducibili, principalmente, alla non conformità con il P.R.G. e con il regime vincolistico che interessa l'area. Aggiungasi che il provvedimento (in disparte il "nomen iuris" attribuitogli dall'Amministrazione) si qualifica, evidentemente, come annullamento d'ufficio e non come revoca, sicché non sussiste la dedotta violazione dell'art. 4 della L. n. 10 del 1977.

7.5.- Con il decimo motivo si deduce – in relazione alla diffida a demolire ed a ripristinare lo stato dei luoghi relativamente alle opere di costruzione e sistemazione del piazzale sito in Via Francesca da Rimini, intimata con ordinanza del Responsabile del 6° Settore del Comune di Gabicce Mare n. 101 del 27.8.2002 – la violazione degli artt. 7, 10, 11 e 12 nonché dell'art. 32 della L. 28 febbraio 1985, n. 47, ed il vizio di eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto di motivazione, assumendo che l'Amministrazione ha male invocato l'art. 32 della L. n. 47 del 1985 e che, fra le molteplici sanzioni previste dal capo I di detta legge, non ha specificato le ragioni per cui ha ritenuto di applicare la più grave, cioè la demolizione.

Neanche tale censura è meritevole di accoglimento. Rileva anzitutto il Collegio che il Comune di Gabicce Mare, una volta annullata d'ufficio la concessione edilizia in sanatoria n. 155 del 21.4.1998, e disattesa l'ulteriore domanda di condono presentata dall'Uguccione (giusta determinazione del responsabile del 6° Settore n. 60037 del 10.7.2002), si è trovato in presenza di opere realizzate in assenza di concessione edilizia e di nulla osta paesaggistico, e correttamente ha ritenuto di fare applicazione dell'art. 32, ultimo comma, della L. n. 47 del 1985, che in riferimento ai procedimenti di condono edilizio di opere costruite su aree sottoposte a vincolo paesaggistico disponeva (all'epoca della emanazione dell'atto impugnato) che "per le opere non suscettibili di sanatoria si applicano le sanzioni previste dal capo I".

Aggiungasi, quanto alla scelta della sanzione da applicare in concreto – esclusa la possibilità di fare riferimento a quelle previste dagli artt. 10 e 12 della L. n. 47 del 1985, che riguardano fattispecie diverse dalla presente – e ritenuto che l'art. 11 L. 28 febbraio 1985 n. 47, che consente la rimozione dei vizi delle procedure amministrative che possano comportare l'annullamento della concessione edilizia, trova applicazione soltanto nei casi in cui non sia configurabile un vizio sostanziale conseguente all'accertato contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti (Cons. St., Sez. IV, 24 dicembre 1999, n. 1949 e Sez. V, 12 ottobre 2001, n. 5407), sicché

anche tale norma esula dal caso in esame, in cui sussiste il contrasto – oltre che con lo strumento urbanistico vigente – con precise disposizioni vincolistiche, ritiene il Collegio che legittimamente l'Amministrazione abbia ritenuto di irrogare la sanzione della demolizione. Peraltro, la relativa motivazione è “in re ipsa”, trattandosi di opere abusive realizzate in zona vincolata, e che l'Autorità preposta alla tutela del vincolo stesso ha ritenuto non meritevoli di essere mantenute in esistenza. Sarebbe del tutto illogico, infatti, attivare (come si è verificato nella fattispecie) complessi ed articolati procedimenti amministrativi volti alla valutazione della compatibilità paesaggistica di opere abusive e, una volta conclusi in senso negativo (con l'annullamento d'ufficio dei relativi titoli autorizzatori), pretendere che l'Amministrazione debba ulteriormente motivare le ragioni per cui ritiene di irrogare la sanzione della demolizione (in luogo di altre meno afflittive, come quella pecuniaria) in relazione a manufatti la cui presenza è stata già valutata incompatibile con le prescrizioni vincolistiche. Nondimeno, tali valutazioni risultano più che ampiamente esternate nel provvedimento di annullamento d'ufficio della concessione edilizia in sanatoria, che dedica ben tre pagine (da pag. 5 a pag. 7) ad illustrare i motivi ostativi alla conservazione delle opere abusive.

8.- Può quindi passarsi alla disamina dei motivi aggiunti, proposti nei confronti dell'ordinanza n. 5/2003 del 5.2.2003, a firma del Responsabile del 6° Settore del Comune di Gabicce Mare, con cui è stata disposta la demolizione delle opere di recinzione e sistemazione dell'area adibita a deposito edile in Via Francesca da Rimini.

8.1.- Con il dodicesimo motivo sono dedotti la violazione degli artt. 1, comma 2 e 7 della L. 7 agosto 1990, n. 241 ed il vizio di eccesso di potere per contraddittorietà, assumendo che il procedimento sanzionatorio (avviato con atto 10.7.2002 prot. 12234) si era già concluso con l'emanazione dell'ordinanza n. 101 del 27.8.2002, impugnata con il ricorso introduttivo e sospesa da questo Tribunale, sicché il nuovo provvedimento impugnato con i motivi aggiunti rappresenterebbe una elusione della sospensiva concessa dal T.A.R. e un indebito aggravamento del procedimento, peraltro in mancanza della comunicazione di avvio.

La complessa ed articolata censura non merita accoglimento. Osserva il Collegio che trattasi di distinti interventi edilizi, di diversi atti assentivi riesaminati in autotutela e di distinti provvedimenti di annullamento (determinazioni del responsabile del 6° Settore del Comune di Gabicce Mare n. 60037 e n. 60038 del 10.7.2002), sicché non è affatto contraddittorio, e non costituisce un aggravamento del procedimento, la circostanza che siano state emanate due distinte diffide a demolire (una per ogni abuso). Non può pertanto sostenersi che la P.A. avesse consumato ed esaurito l'esercizio del potere sanzionatorio, mediante l'emanazione della prima ordinanza, né si ravvisa elusione della statuizione cautelare emessa da

questo T.A.R., relativa esclusivamente a detto provvedimento. E' ben vero che l'Amministrazione comunale ha inviato alla società ricorrente un'unica comunicazione di avvio del procedimento (con nota 10.7.2002 prot. n. 12234) ma tanto non implica alcuna violazione delle garanzie procedurali previste dalla L. n. 241 del 1990, poiché in detto atto si specificava chiaramente che era stata disposta l'attivazione del procedimento "per il ripristino dello stato dei luoghi in conseguenza delle determinazioni n. 60037 e n. 60038 del 10.7.2002" e si descrivevano analiticamente le opere abusive interessate, sicché la società ricorrente era stata messa in grado di presentare osservazioni e controdeduzioni.

8.2.- Con il tredicesimo ed il quindicesimo motivo (che si esaminano congiuntamente, stante la logica connessione delle censure con essi formulate) sono dedotti la violazione e falsa applicazione degli artt. 4, 7 e 11 della L. 28 febbraio 1985, n. 47 ed il vizio di eccesso di potere per falsi ed erronei presupposti e carenza di motivazione, contestando l'applicabilità della sanzione reale demolitoria, ed invocando il diverso "regime" sanzionatorio previsto dall'art. 11 della L. n. 47 del 1985.

Le censure – che reiterano in parte analoghe argomentazioni già formulate nei confronti del provvedimento impugnato con il ricorso introduttivo – sono da valutare infondate, muovendo anche da una lettura non del tutto corretta di quanto affermato nell'ordinanza oggetto di gravame.

Già nella disamina del ricorso introduttivo il Collegio ha chiarito le ragioni per cui ritiene applicabile alla fattispecie la sanzione della demolizione, e tali argomentazioni valgono anche in relazione al provvedimento impugnato con i motivi aggiunti, atteso che i relativi interventi edilizi (soggetti ad autorizzazione gratuita) sono stati attratti dal regime assentivo della concessione edilizia, sia per essere in contrasto con le previsioni degli strumenti urbanistici, sia per insistere su area soggetta a vincoli paesaggistici.

In relazione alla mancata applicazione dell'art. 11 della L. n. 47 del 1985, la difesa della società ricorrente non si è avveduta che in realtà l'Amministrazione comunale si è posta il problema dell'applicazione di tale norma, ed ha agito nel suo rispetto. Secondo la giurisprudenza, infatti, a mente del succitato art. 11 della L. n. 47 del 1985 in caso di annullamento di una concessione edilizia l'Amministrazione deve motivare la scelta della demolizione in luogo della misura riparatoria pecuniaria (T.A.R. Veneto, Sez. II, 10 marzo 1987, n. 140). Ciò è proprio quanto è avvenuto nella fattispecie in esame, poiché il Comune di Gabicce Mare (cfr. pagine 2 e 3 dell'atto impugnato) ha specificamente motivato le ragioni sia dell'impossibilità di rimuovere i vizi delle procedure amministrative, indicando le singole opere per cui ciò non era ritenuto ammissibile, sia della possibilità di realizzare la rimozione in pristino stato, ed ha ordinato la demolizione delle sole opere per cui sussistevano

tali requisiti (muretti d'ala relativi al passo carraio, rivestimento in materiale bituminoso dell'area antistante l'accesso carrabile anzidetto, massicciata drenante carrabile per la parte destinata a deposito). Il modulo procedimentale previsto dall'art. 11 della L. n. 47 del 1985 risulta quindi rispettato, e le censure sono da valutare infondate.

8.3.- Con il quattordicesimo motivo sono dedotti il vizio di eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto di presupposto e la violazione dell'ordinanza cautelare n. 454 del 2002 di questo Tribunale, assumendo che con il provvedimento impugnato è stata erroneamente ingiunta la demolizione di opere (massicciata drenante carrabile) oggetto non dell'autorizzazione edilizia n. 98/158 del 18.3.1999, bensì della concessione edilizia in sanatoria n. 155 del 21.4.1998, con la conseguenza di assoggettare il medesimo intervento ad una doppia sanzione demolitoria, e di violare la statuizione cautelare emesso da questo Tribunale (in relazione al provvedimento impugnato con il ricorso introduttivo).

La censura è infondata, come si evince inequivocabilmente dalla documentazione acquisita al presente giudizio (relazione tecnica allegata dalla società ricorrente al progetto della pratica definita con l'autorizzazione edilizia n. 98/158 del 18.3.1999).

8.4.- Con il sedicesimo ed il diciassettesimo motivo sono dedotti l'incompetenza del responsabile del 6° Settore del Comune di Gabicce Mare ad adottare l'atto impugnato ed il vizio di illegittimità derivata, reiterando analoghe censure proposte con il ricorso introduttivo, che il Collegio ha già disatteso e che sono quindi da valutare infondate per le medesime ragioni sopra esposte.

8.5.- In conclusione, anche il ricorso n. 952 del 2002 ed i successivi motivi aggiunti devono essere respinti; cessano conseguentemente, gli effetti delle ordinanze 6 dicembre 2002, n. 454 e 30 aprile 2003, n. 161, emesse dal Tribunale in sede cautelare.

9.- Si ravvisano motivi per disporre la compensazione fra le parti delle spese di tutti i giudizi.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale delle Marche, previa riunione dei cinque ricorsi in epigrafe indicati:

- dichiara improcedibile il ricorso n. 549 del 1993;

- dichiara inammissibili il ricorso n. 692 del 2001 ed i successivi motivi aggiunti in esso proposti;
- respinge il ricorso n. 104 del 2002;
- respinge il ricorso n. 624 del 2002 e la domanda di risarcimento del danno con esso contestualmente proposta;
- respinge il ricorso n. 952 del 2002 ed i successivi motivi aggiunti in esso proposti.

Spese compensate.

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

Così deciso in Ancona, nella camera di consiglio del giorno 19/03/2008, con l'intervento dei Magistrati:

Vincenzo Sammarco, Presidente

Giuseppe Daniele, Consigliere, Estensore

Galileo Omero Manzi, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/07/2008

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

IL SEGRETARIO