

Pubblicato il 25/07/2018

Sent. n. 469/2018

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5 del 2018, proposto da: D.I.A. S.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Donatella Panzarola, con domicilio eletto presso il suo studio in Perugia, via dei Filosofi, 23/B;

contro

Comune di Perugia, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Rossana Martinelli, Sara Mosconi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Rossana Martinelli in Perugia, via Oberdan, 50;

per l'annullamento

dell'ordinanza n. 23 del 13.06.2017 emessa dal Comune di Perugia – Unità Operativa Edilizia Privata e SUAPE, notificata in data 19.06.2017;

e, per quanto occorrer possa,

del preavviso di diniego alla S.C.I.A. n. 2532/2015 presentata dalla ricorrente, trasmesso con nota del 5.10.2015;

del provvedimento in data 14.03.2017, prot. n. 51646, con il quale è stato ordinato il divieto di prosecuzione delle opere di cui alla S.C.I.A. n. 2532/2015;

del Testo Unico delle Norme di Attuazione della Parte Strutturale e Parte Operativa del P.R.G. del Comune di Perugia.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Perugia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 giugno 2018 la dott.ssa Daniela Carrarelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO

1. La D.I.A. s.r.l., società che svolge attività di commercializzazione di autoveicoli, ha presentato, in data 15 settembre 2015, presso il Comune di Perugia una S.C.I.A. per la realizzazione, per un periodo di cinque anni, sui terreni adiacenti all'area di vendita, di un tracciato su terra tale da simulare un percorso "off-road" da mettere a disposizione dei propri clienti.

In data 5 ottobre 2015 l'Amministrazione comunale comunicava alla D.I.A. s.r.l. che dall'istruttoria eseguita sulla suddetta S.C.I.A. erano emersi motivi ostativi all'accoglimento della stessa, in quanto asseritamente in contrasto con quanto previsto dall'art. 139, punto 3, del Testo Unico delle Norme di

Attuazione al PRG del Comune di Perugia (in seguito T.U.N.A.) in tema di fasce di igiene ambientale e, per l'effetto, in attuazione della previsione dell'art. 125, comma 12, della l.r. n. 1 del 2015, assegnava un termine di 10 giorni dal ricevimento di tale comunicazione per inviare eventuali osservazioni. Nei termini suddetti, la D.I.A. s.r.l. presentava le proprie osservazioni ai sensi dell'art. 10-bis della l. n. 241 del 1990. Non avendo riscontro dal Comune nei mesi successivi, la società, previa comunicazione di inizio lavori in data 18 ottobre 2016, procedeva ad effettuare le sistemazioni previste dal progetto.

Con atto prot. n. 51646 del 14 marzo 2017 il Comune di Perugia ordinava alla D.I.A. s.r.l. di non effettuare le opere di cui alla S.C.I.A. n. 2532/2015, specificando che le opere poste già in essere sarebbero state considerate eseguite in assenza di titolo.

Con nota del 22 marzo 2017 la società ha chiesto l'assenso al completamento dell'intervento dichiarandosi disponibile alla sottoscrizione di un atto d'obbligo per il ripristino dello stato dei luoghi entro 5 gg. dalla richiesta comunale qualora "cause di forza maggiore o pubblico utilizzo lo richiedano". Su detta istanza ha espresso il proprio nulla osta l'ufficio mobilità del Comune, alla luce dell'atto d'obbligo osteso dall'interessata e della disciplina dettata dall'art. 58 TUNA per gli ambiti destinati alla realizzazione di nuove infrastrutture c.d. "ANI", quale è la zonizzazione dell'area su cui ricade la fascia di igiene ambientale in parola; detto parere non è stato recepito dalla competente U.O. edilizia privata e SUAPE.

Con ordinanza n. 23 del 13 giugno 2017, notificata il 19 giugno 2017, il Comune di Perugia ha ordinato alla D.I.A. s.r.l. di rimuovere, entro 90 giorni dalla data di notifica della stessa, le opere realizzate, ripristinando lo stato originario dei luoghi.

Avverso tale atto la D.I.A. s.r.l. ha proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica in data 16 ottobre 2017, trasposto in sede giurisdizionale a seguito dell'opposizione del Comune di Perugia. L'impugnativa involge anche il preavviso di diniego alla S.C.I.A. n. 2532/15, il provvedimento comunale prot. n. 51646 del 14 marzo 2017 che ha vietato la prosecuzione dei lavori di che trattasi nonché le norme di attuazione del piano urbanistico.

La ricorrente affida le proprie censure ai seguenti motivi:

i. falsa e/o erronea applicazione dell'art. 139, punto 3, del Testo Unico delle Norme Tecniche di Attuazione al P.R.G. Parte Operativa e Strutturale del Comune di Perugia – Falsa e/o erronea applicazione degli artt. 118, comma 1, lett. f), 119 e 124, comma 1, lett. f), della l.r. n. 1 del 2015 – Eccesso di potere per contraddittorietà manifesta – Eccesso di potere per difetto di istruttoria e difetto di motivazione, carenza dei presupposti e travisamento dei fatti;

ii. falsa e/o erronea applicazione degli artt. 3, 19, comma 4, e 21 *nonies* della l. n. 241 del 1990 – Eccesso di potere per difetto dei presupposti, contraddittorietà manifesta irragionevolezza, difetto di proporzionalità e ingiustizia manifesta – Violazione del principio di correttezza e buona fede oggettiva – Eccesso di potere per difetto di istruttoria e difetto di motivazione;

iii. in subordine: falsa e erronea applicazione degli artt. 143 e 146 della l.r. n. 1 del 2015 – Eccesso di potere per difetto dei presupposti, irragionevolezza, ingiustizia manifesta e per difetto di proporzionalità.

2. Si è costituito il Comune di Perugia contestando le avverse censure e eccependo, in particolare, l'irricevibilità delle doglianze mosse avverso l'ordine di non prosecuzione dei lavori del 14 marzo 2017, in quanto non tempestivamente impugnato.

3. In sede cautelare, con ordinanza n. 22 del 2018, questo Tribunale ha apprezzato le esigenze cautelari ai soli fini della sollecita fissazione del merito.

4. All'udienza pubblica del 26 giugno 2018, uditi i difensori, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. La materia del contendere attiene alla legittimità degli provvedimenti posti in essere dal Comune di Perugia a seguito della presentazione da parte dell'odierna ricorrente di una S.C.I.A. per la realizzazione di una pista "off-road" per test drive dei veicoli. Gli interventi compiuti dall'odierna

ricorrente consistono in movimenti terra e riporti di materiale inerte e nella realizzazione di un dosso avente altezza massima di 4 metri dal piano di campagna ed altri accumuli di terra di altezza variabile, per un totale stimato di circa 300 mc. L'opera in esame, come detto, insiste su un sedime destinato dal vigente piano urbanistico a fascia di igiene ambientale ove, ai sensi dell'art. 139 del T.U.N.A., "è fatto obbligo del loro mantenimento allo stato naturale" consentendo la norma in commento solo alcuni limitati interventi.

2. Preliminarmente devono essere dichiarate inammissibili le censure riferibili all'ordine comunale di non prosecuzione dei lavori prot. n. 51646 del 14 marzo 2017, in quanto tale atto non è stato tempestivamente impugnato.

Eventuali vizi di tale atto, adottato trascorsi 15 mesi dalla SCIA e 5 dalla comunicazione di inizio lavori, avrebbero dovuto essere tempestivamente dedotti, non potendosi ritenere l'atto sic et simpliciter inesistente.

Dall'inopponibilità del citato atto deriva anche la non contestabilità del contrasto dell'intervento di cui alla S.C.I.A. presentata dall'odierna ricorrente con il più volte richiamato 139 del TUNA.

3. Ciò posto, le residue censure riferibili all'ordinanza n. 23 del 13 giugno 2017 sono infondate.

L'ordinanza di demolizione è adottata ai sensi dell'art. 143 della l.r. n. 1 del 2015 e contesta la realizzazione di opere in assenza di permesso di costruire ed in contrasto con la normativa di piano regolatore.

Rinviando al punto precedente per quanto attiene al secondo aspetto, in merito all'individuazione del titolo abilitativo edilizio necessario per l'intervento realizzato va rilevato, in primo luogo, che non appare condivisibile l'affermazione del ricorrente secondo la quale le suddette opere andrebbero ricondotte al novero dell'edilizia libera.

Ai sensi dell'art. 118, comma 1, della l.r. n. 1 del 2015, nell'elencare gli interventi che possono essere eseguiti senza titolo abilitativo edilizio, include alla lett. f) "la realizzazione di strade poderali e interpoderali, i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola, effettuati con compensazione tra scavo e riporto e senza asportazione di terreno o di altro materiale al di fuori dell'azienda agricola interessata dagli interventi, da effettuare comunque nel rispetto dell'assetto morfologico e paesaggistico locale".

Anche qualora si ritenesse di poter qualificare come strada poderale la realizzata pista per il test drive delle autovetture, appare evidente che tale intervento non rientrerebbe comunque nella citata fattispecie, in quanto sono sottratte all'obbligo di titolo abilitativo esclusivamente quelle strade poderali e interpoderali finalizzate all'attività agro-silvo-pastorale, come ricordato anche dalla giurisprudenza di questo Tribunale (cfr. TAR Umbria, 9 marzo 2017, n. 201).

Allo stesso modo la finalità agricola – palesemente assente nel caso in esame – è determinante anche per la sottrazione al titolo abilitativo dei movimenti di terra; l'art. 118, comma 1, lett. f), l.r. n. 1 del 2015 espressamente richiama, infatti, "i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola".

Al riguardo la giurisprudenza consolidata, dalla quale questo Collegio non ravvisa ragioni per discostarsi, ha affermato che l'esecuzione di movimenti terra, finalizzati ad usi diversi da quelli agricoli, richiede il titolo abilitativo, anche in mancanza di finalità edilizie degli scavi o dei movimenti di terra allorquando la notevole entità dell'intervento sul territorio sia tale da connotarlo come di rilevanza urbanistica. In particolare, è stato di recente ribadito che "ai fini della necessità o meno del permesso di costruire relativamente a lavori di sbancamento del terreno, occorre distinguere tra gli scavi finalizzati ad utilizzo edilizio e le consimili attività non connesse all'edificazione (TAR Campania, Napoli, sez. IV, 1 giugno 2010, n. 11362; TAR Campania, Napoli, sez. IV, 13 maggio 2008, n. 4263). Soltanto nella prima ipotesi essi sono da ritenersi compresi nell'intervento complessivo e non richiedono uno specifico titolo autorizzativo, mentre i lavori di sbancamento in assenza di opere in muratura necessitano del permesso di costruire (TAR Piemonte, Torino, sez. I, 14 dicembre 2005, n. 4057) ove modificano in modo durevole l'ambiente circostante (TAR Campania, Napoli, sez. IV, 13 maggio 2008, n. 4261; TAR Campania, Napoli, 20 ottobre 2003, n. 12922; TAR Piemonte, Torino, sez. I, 14 dicembre 2005, n. 4057). In particolare, quindi, l'esecuzione di questo

tipo di lavori richiede il titolo abilitativo, anche in mancanza di finalità edilizie degli scavi o dei movimenti di terra, allorché la notevole entità dell'intervento sul territorio sia tale da connotarlo come di rilevanza urbanistica (TAR Sicilia, Palermo, sez. III, 25 maggio 2005, n. 883, Consiglio Stato, sez. V, 21 dicembre 1989, n. 877). Anche secondo la giurisprudenza penale questa tipologia di lavori necessita del permesso di costruire quando la notevole entità dell'intervento sul territorio sia tale da connotarli come di rilevanza urbanistica (Cass. pen., sez. III, 5 giugno 2001, n. 30833), ovverosia allorché la morfologia del territorio venga alterata in conseguenza di rilevanti opere di scavo, sbancamenti, livellamenti finalizzati ad usi diversi da quelli agricoli, compresi quelli turistici o sportivi (Cass. pen., sez. III, 30 settembre 2002, n. 38055)” (TAR Campania, Napoli, sez. VIII, 18 aprile 2018 n. 2520).

Per quanto attiene il caso in esame, l'Amministrazione ha, seppur succintamente, motivato in merito alla rilevanza edilizia degli interventi realizzati, qualificando l'intervento in oggetto come nuova costruzione “in quanto comportante modificazione rilevante e duratura dello stato dei luoghi e, pertanto, la trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio”.

Non appare, infine, rilevante ai fini di un eventuale affidamento della ricorrente il nulla osta rilasciato dall'ufficio mobilità del Comune, in quanto attinente a profili diversi da quelli edilizi.

4. Per quanto esposto, i residui motivi di ricorso devono essere respinti.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate secondo il dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara in parte inammissibile e in parte infondato.

Condanna parte ricorrente alla refusione delle spese processuali a favore del Comune di Perugia, che liquida in € 2.000,00 (duemila/00), oltre oneri ed accessori di legge.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 26 giugno 2018 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Potenza, Presidente

Paolo Amovilli, Consigliere

Daniela Carrarelli, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Daniela Carrarelli

IL PRESIDENTE

Raffaele Potenza

IL SEGRETARIO