

Pubblicato il 24/04/2019

Sent. n. 207/2019

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 526 del 2018, proposto dal sig. [omissis], rappresentato e difeso dagli avvocati Mario Busiri Vici e Matteo Frenguelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Mario Busiri Vici in Perugia, via Cesarei, 4;

contro

Comune di Perugia, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Luca Zetti e Rossana Martinelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Luca Zetti in Perugia, via Oberdan, 50;

per l'annullamento

- 1) dell'ordinanza n. [omissis] con la quale il Dirigente dell'Unità Operativa Edilizia Privata e SUAPE del Comune di Perugia ordinava al ricorrente la rimozione delle opere ivi descritte;
- 2) di ogni altro atto presupposto, inerente e/o consequenziale e, segnatamente, degli "...accertamenti compiuti dai competenti Uffici Comunali..." ai quali si fa riferimento nel provvedimento di cui al punto 1) che precede ma i cui contenuti non sono stati resi noti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 aprile 2019 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 e DIRITTO

1. Il sig. [omissis] ha chiesto l'annullamento, previa sospensiva:

- 1) dell'ordinanza n. [omissis] con la quale il Dirigente dell'Unità Operativa Edilizia Privata e SUAPE del Comune di Perugia ordinava al ricorrente la rimozione delle opere ivi descritte;
- 2) di ogni altro atto presupposto, inerente e/o consequenziale e, segnatamente, degli "...accertamenti compiuti dai competenti Uffici Comunali..." ai quali si fa riferimento nel provvedimento di cui al punto 1) che precede ma i cui contenuti non sono stati resi noti.

1.1. Riferisce il ricorrente di essere proprietario di terreni siti in Perugia, località [omissis], identificati in catasto al foglio [omissis] particelle [omissis] e con destinazione urbanistica "Area di particolare interesse agricolo" e, per la parte che costeggia la detta via [omissis], come "Fascia di rispetto delle strade fascia di igiene ambientale", destinazioni disciplinate rispettivamente dagli artt. 58 e 105 del TUNA vigente.

Con concessione a costruire n. [omissis] il Comune di Perugia assentiva la realizzazione, sui detti terreni, di un passo carrabile. In prossimità a detti terreni si trova la sede di [omissis], della quale il sig. [omissis] è legale rappresentante, che svolge attività di vendita ed affitto di camper e roulotte; parte ricorrente riferisce che, per poter ricoverare i detti mezzi, realizzava, oltre 15 anni orsono, sui terreni di sua proprietà sopra descritti, alcuni manufatti utili al fine.

Con ordinanza notificata in data [omissis], il Responsabile dell'Unità Operativa Edilizia Privata e SUAPE del Comune di Perugia contestava la realizzazione "...in assenza di permesso di costruire..." delle opere di seguito descritte:

"1)...un piazzale ricaricato con stabilizzato di cava e frantumato di asfalto, su un lotto di terreno recintato di circa mq. 7.000, adibito a deposito stagionale dei camper della clientela a supporto dell'attività economica svolta al civile [omissis] della medesima strada della [omissis], di cui lo stesso Sig. [omissis] è legale rappresentante;

2)...realizzazione di un manufatto prefabbricato, ad uso ufficio, poggiato su platea in cemento armato e posto in prossimità del cancello d'ingresso al lotto. Il manufatto ha una superficie di mq. 30 circa;

3)...installazione di manufatti in lamiera d'acciaio grecata, ad uso rimessaggio posti su platea in cemento armato ed aventi superficie totale di mq. 155 circa;

4)...realizzazione di una tettoia in lamiera con struttura in acciaio ancorata su platea in cemento armato e copertura con pannelli compositi, ad uso rimessaggio camper, per una superficie di circa mq 1000 ed altezza in gronda pari a m 4 circa".

Con il medesimo provvedimento venivano poi identificate opere realizzate "...in difformità dalla concessione a costruire n. [omissis] che autorizza un passo carrabile che consente l'accesso al lotto dalla pubblica via..." consistenti nel "...posizionamento dello stesso traslato verso l'angolo nord dell'appezzamento di circa m 17 rispetto all'assentito".

Con il provvedimento *de quo* veniva, quindi, ordinato il ripristino dello stato dei luoghi ai sensi dell'art. 145 della l.r. n. 1 del 2015 per le opere ritenute difformi rispetto al precedente titolo edificatorio nonché la rimozione, ai sensi dell'art. 143 della medesima legge per le opere realizzate *sine titulo* con avvertimento che, in caso di inottemperanza all'ordine di rimozione, si sarebbe proceduto all'acquisizione gratuita delle opere stesse al patrimonio del Comune (ex art. 143 comma 3, l.r. n. 1 del 2015).

1.2. Il ricorrente affida le proprie censure ai seguenti motivi in diritto:

i. violazione dell'art. 7 della l. n. 241 del 1990 e del principio della partecipazione al procedimento. Sostiene che, qualora fosse stato avviato un dialogo procedimentale, il ricorrente avrebbe potuto chiedere la sanatoria, posto anche che le opere sono state realizzate 15 anni fa, che risultano ben visibili – non essendovi, quindi, urgenza nel provvedere – e che non sarebbero eccessivamente impattanti;

ii. violazione dell'artt. 7, 143 e 145 della l.r. n. 1 del 2015; eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto. Si contesta che la realizzazione del piazzale (di circa 7000 mq) fosse soggetta a permesso di costruire;

iii. sanabilità delle opere: le opere contestate dall'Amministrazione comunale potrebbero, ad avviso del ricorrente, essere assoggettate ad accertamento di conformità in ragione del fatto che parte dei terreni di proprietà ricorrente è destinata a "Fascia di rispetto delle strade e Fasce di igiene ambientale"; per tali zone l'art. 105 del TUNA vigente consente la realizzazione di "Impianti di distribuzione di carburanti per autotrazione e/o per lavaggio auto". In ragione di quanto precede il sig. [omissis] riferisce di aver già provveduto a depositare istanza finalizzata alla realizzazione, sui terreni di che trattasi, di una stazione di servizio ivi prospettando di mantenere in essere, quindi di sanare sotto ogni profilo, il piazzale e la tettoia con struttura in acciaio (per una superficie di circa 900 mq.) - cioè gli abusi di cui ai punti 1 e 4 dell'impugnata ordinanza – oltre che l'accesso carrabile nell'attuale posizione.

2. Si è costituito il Comune di Perugia, contestando nel merito la fondatezza di tutte le censure mosse da parte ricorrente; tuttavia la difesa comunale sia in considerazione della natura dell'atto in contestazione (ordine demolitorio) sia della pendenza di una, seppur parziale, istanza di sanatoria,

non si è opposta alla concessione di una sospensiva “tecnica” con contestuale fissazione di un merito a breve.

3. Con ordinanza n. [omissis] questo Tribunale amministrativo regionale ha ritenuto, “impregiudicata ogni valutazione sul *fumus*, di accogliere la suindicata domanda cautelare nelle more del giudizio di merito, apprezzata, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, la sussistenza del pregiudizio grave e irreparabile lamentato dalla ricorrente, in considerazione della natura dell’atto in contestazione e della pendenza di una, seppur parziale, istanza di sanatoria, e tenuto conto, altresì, del consenso espresso dalla difesa dell’Amministrazione”; la discussione del merito è stata fissata al 16 aprile 2019.

4. In vista della trattazione in udienza pubblica, la difesa comunale ha depositato ulteriori documenti e scritti difensivi, evidenziando, in particolare, che il Comune di Perugia, con nota del 25 febbraio 2019, ha comunicato all’odierno ricorrente i motivi ostativi all’accoglimento dell’istanza di sanatoria ex art. 154 l.r. n. 1 del 2015 dallo stesso presentata in data 15 ottobre 2018.

5. Alla pubblica udienza del 16 aprile 2019, uditi per le parti i difensori, la causa è stata trattenuta in decisione.

6. E’ materia del contendere la legittimità dei provvedimenti del Comune di Perugia, meglio identificati in fatto, relativi alla repressione di abusi edilizi, realizzati in parte in assenza di titolo ed in parte in difformità dallo stesso.

7. Preliminarmente deve essere esaminata l’eccezione di improcedibilità del ricorso introduttivo per sopravvenuta carenza di interesse a seguito delle presentazioni dell’istanza di sanatoria, eccepita dalla difesa comunale. L’eccezione, come da costante giurisprudenza di questo Tribunale amministrativo regionale, deve essere accolta.

Secondo un orientamento più volte ribadito da questo Tribunale, infatti, la presentazione dell’istanza di sanatoria successivamente all’impugnazione dell’ordinanza di demolizione produce l’effetto di rendere inefficace tale provvedimento, e quindi improcedibile l’impugnazione stessa per sopravvenuta carenza di interesse, in quanto a seguito dell’istanza di sanatoria l’ordinanza di demolizione deve essere sostituita o dalla concessione in sanatoria o da un nuovo provvedimento sanzionatorio (*ex multis* TAR Umbria 10 dicembre 2018 n. 672; Id. 13 aprile 2016, n. 345; Id., 15 settembre 2014, n. 463; id. 11 settembre 2015, n. 401; C.d.S., sez. IV, 22 agosto 2013, n. 4241; Id., 11 giugno 2012, n. 221; in termini TAR Campania, Salerno, sez. II, 18 gennaio 2012, n. 49; TAR Piemonte, sez. I, 14 gennaio 2011, n. 16).

Nel caso in esame, il ricorrente ha presentato richiesta di permesso di costruire in parte volta alla realizzazione di interventi *ex novo* e in parte finalizzata alla sanatoria degli abusi realizzati, assunta al protocollo comunale n. [omissis]. Ogni interesse azionato dalla parte ricorrente si trasferisce, pertanto, nei confronti della legittimità del provvedimento che definirà il procedimento di accertamento di conformità, ove ritenuto lesivo, oltre che del nuovo eventuale provvedimento sanzionatorio. Il ricorso è, dunque, improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse.

8. In via incidentale, osserva il Collegio che il ricorso si presenta, comunque, infondato nel merito. Va rilevato, in primo luogo, che l’abusività delle opere non è contestata dal ricorrente, né per quanto attiene a quelle realizzate in assenza di titolo, né per le difformità che interessano il passo carrabile assentito.

Quanto al primo motivo di censura, relativo alla mancata comunicazione dell’avvio del procedimento sanzionatorio, ne va evidenziata l’infondatezza. Secondo un costante orientamento giurisprudenziale – che la stessa parte ricorrente dimostra di conoscere – “gli atti di repressione degli abusi edilizi hanno natura urgente e strettamente vincolata, essendo dovuti in assenza di titolo per l’avvenuta trasformazione del territorio, con la conseguenza che, ai fini della loro adozione, non sono richiesti apporti partecipativi del soggetto destinatario; pertanto, tali atti non necessitano della comunicazione di avvio del procedimento di cui all’art. 7 L. n. 241/1990. E’ quindi legittima l’ordinanza di demolizione di un’opera abusiva che non sia stata preceduta da siffatta comunicazione atteso che, da un lato, l’obbligo di comunicazione non è ravvisabile nelle ipotesi di attività vincolata e che, dall’altro, ai sensi dell’art. 21-octies, comma 2, L. n. 241/1990, l’omissione della comunicazione di avvio del procedimento non comporta conseguenze nel caso in cui il contenuto dispositivo del provvedimento

non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato (TAR Campania, Napoli, sez. III, 1° febbraio 2018, n. 708; Id., sez. IV, 3 maggio 2017, n. 2320; Id., sez. III, 10 gennaio 2015, n. 107; C.d.S., sez. VI, 20 novembre 2018, n. 6566).

Del resto, come più volte affermato in giurisprudenza, il decorso del tempo non può incidere sull'ineludibile doverosità degli atti volti a perseguire l'illecito attraverso l'adozione della relativa sanzione, tanto che "deve conseguentemente essere escluso che l'ordinanza di demolizione di un immobile abusivo debba essere motivata sulla sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale al ripristino della legalità violata. In tal caso, è del tutto congruo che l'ordine di demolizione sia adeguatamente motivato mercé il richiamo al comprovato carattere abusivo dell'intervento, senza che si impongano sul punto ulteriori oneri motivazionali, applicabili nel diverso ambito dell'autotutela decisoria" (da ultimo C.d.S., sez. VI, 4 aprile 2019, n. 2226).

Allo stesso modo non appare condivisibile la ricostruzione del ricorrente volta negare che uno degli abusi più rilevanti riscontrati dall'Amministrazione comunale - il piazzale ricaricato con stabilizzato di cava e frantumato di asfalto di circa m. 7.000 adibito a deposito stagionale - fosse necessario il rilascio del permesso di costruire. L'art. 7, comma 1, lett. e) della l.r. n. 1 del 2015, nel definire gli interventi di nuova costruzione, vi riconduce al n. 7) "la realizzazione a cielo aperto di depositi di merci o di materiali, di impianti per attività produttive ove comportino l'esecuzione di lavori cui consegua la trasformazione permanente del suolo inedificato".

Emerge, infatti, dagli atti che l'intervento ha determinato un'irreversibile trasformazione del suolo, ricadente prevalentemente in "Area di particolare interesse agricolo", senza che rilevi l'utilizzo solo saltuario per l'allocazione stagionale di camper. Al riguardo basti richiamare un consolidato orientamento giurisprudenziale per cui "[è] del tutto inconciliabile con la finalità agricola, e non può essere ammissibile, la realizzazione in area agricola di opere di battitura del terreno, riporto di sabbia e di materiali inerti con asfaltatura per la realizzazione di una pavimentazione per uno spessore di circa 50 cm. La realizzazione del piazzale - deposito altera lo stato dei luoghi e costituisce un intervento di permanente trasformazione edilizia e urbanistica del territorio disciplinato dall'art. 3, d.P.R. n. 380 del 2001 che, essendo subordinato al permesso di costruire, deve necessariamente rispettare le tipologie e le destinazioni d'uso funzionali consentite per la zona agricola" (cfr. TAR Campania, sez. VIII, 10 marzo 2016, n. 1397; 7 novembre 2016, n. 5116; TAR Lombardia, Milano, sez. I del 1 giugno 2017 n. 1231; analoghe posizioni sono state espresse da questo Tribunale in ordine alla riconducibilità di opere quali quelle in esame alla categoria edilizia delle "nuove costruzioni", si vedano TAR Umbria 21 giugno 2018 n. 403; Id., 4 settembre 2014 n. 441).

Parimenti, alcun vizio del provvedimento gravato discende dall'asserita sanabilità delle opere; ferma restando la competenza comunale sulla definizione dell'istanza pendente, l'eventuale sanabilità non può riverberare quale vizio del provvedimento repressivo dell'abuso.

9. Per quanto esposto, deve essere dichiarata l'improcedibilità del ricorso ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. c), cod. proc. amm.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo dichiara improcedibile.

Condanna il ricorrente alla refusione delle spese in favore del Comune di Perugia, in misura di 2.000,00 (duemila/00) euro, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 16 aprile 2019 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Amovilli, Presidente FF

Enrico Mattei, Primo Referendario

Daniela Carrarelli, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Daniela Carrarelli

IL PRESIDENTE
Paolo Amovilli

IL SEGRETARIO