

Publicato il 17/05/2022

**N. 03851/2022REG.PROV.COLL.**

**N. 06373/2016 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 Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 6373 del 2016, proposto da Brecongen S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Sergio Trosa, con domicilio eletto presso lo studio S.r.l. Placidi in Roma, via Barnaba Tortolini 30;

**contro**

Comune di Reggio Emilia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesca Ghirri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

**per la riforma**

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna sezione staccata di Parma (Sezione Prima) n. 00025/2016, resa tra le parti, concernente ordine di sospensione lottizzazione abusiva, il divieto di alienazione, l'acquisizione al patrimonio comunale e la demolizione delle opere in caso di inottemperanza

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Reggio Nell'Emilia e di Comune di Reggio Emilia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 maggio 2022 il Cons. Riccardo Carpino e uditi per le parti gli avvocati Guglielmo Saporito per delega di Sergio Trosa e Giuseppe Pecorilla per delega di Francesca Ghirri;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

La società Bre.con.gen s.r.l., con tre separati atti di appello (RG 6371/2016, 6372/2016 e 6373/2016), impugna le sentenze n.n. 23, 24 e 25 del 14 gennaio 2016 con cui il Tar Emilia Romagna, sez. Parma, ha respinto i ricorsi avverso tre provvedimenti (rispettivamente n. 4379, del 14 febbraio 2013; n. 9611 del 20 dicembre 2012; n. 5259 del 9 luglio 2012) del Comune di Reggio Emilia relativi alla procedura di acquisizione per presunta lottizzazione abusiva del Comune di Reggio Emilia del medesimo immobile.

In particolare l'acquisizione riguarda un terreno agricolo, sito all'interno del Comune di Reggio Emilia in ambito "urbano consolidato" (cd. zona "agricola periurbana"), concesso in locazione ad un'associazione di promozione sociale sul quale sono stati realizzati alcuni stalli per cavalli.

Agli atti risulta che si trattava di 10 strutture prefabbricate (6 in legno e 4 in ferro) per il ricovero dei cavalli e delle relative attrezzature, per l'infermeria, il ricovero foraggi nonché torri faro, silos in vetro resina e intelaiatura in acciaio e relativa pavimentazione nonché di due piste per l'allenamento dei cavalli.

A luglio 2019, dette strutture sono state demolite, a cura del Comune appellato, con il ripristino dello stato dei luoghi, come risultante da documentazione versata in atti da parte appellata.

L'immobile, in origine, era utilizzato quale deposito di materiale edile e sin dal 1998, la sua utilizzazione è stato oggetto di interventi del Comune di Reggio Emilia volti al ripristino dello stato dei luoghi con una prima comunicazione di avvio del procedimento ex l. 241/1990 (5 agosto 1998) seguita da ordinanza di demolizione del 16 novembre 2000 n. 8211 (n. 26012), non impugnata da parte ricorrente.

Il Comune di Reggio Emilia, qui parte appellata, ravvisando nella fattispecie una lottizzazione abusiva, ha adottato, in data 9 luglio 2012, l'ordinanza prot. 5259, oggetto del presente gravame, di sospensione della lottizzazione nonché di divieto di disporre dei suoli e delle opere in questione per atto tra vivi; la citata ordinanza disponeva, decorsi 90 giorni senza revoca del medesimo provvedimento, l'acquisizione al patrimonio comunale nonché la demolizione a cura del Comune medesimo.

I tre separati atti di appello (RG 6371/2016, 6372/2016 e 6373/2016) sono stati trattati congiuntamente nell'odierna udienza pubblica.

**DIRITTO**

La società impugnava l'ordinanza prot. 5259 del 9 luglio 2012, innanzi al Tar Parma che, con sentenza n. 25/2016, in parte ha respinto il ricorso ed in parte l'ha dichiarato inammissibile.

La società soccombente ha impugnato la sentenza con atto di appello ora all'esame di questo Consiglio per i seguenti motivi:

*1 - Violazione dell'art. 4 e 8 comma 1 lett. m) L.R. Emilia Romagna 31/2002 e 6 (edilizia libera) DPR 380/2001; eccesso di potere, errore nei presupposti, difetto di motivazione.*

Il motivo è fondato, nei seguenti termini.

La sentenza 25/2016 oggetto del presente gravame rileva che l'abuso edilizio era già stato oggetto di ordinanza di demolizione (n.8211/2000) non impugnata.

Parte appellante ritiene che non sussiste acquiescenza al provv. n.8211/2000 in quanto oggetto del citato provvedimento è un'area di deposito a cielo aperto e non un'area utilizzata per box cavalli come nel frattempo divenuta; in ogni caso lamenta l'assenza di proporzionalità atteso che la realizzazione di cinque box per cavalli sia trattata alla stregua del più pesante tipo di intervento abusivo quale la lottizzazione.

Al riguardo va rilevato che trattasi del medesimo immobile nel quale sono stati realizzati interventi in assenza del titolo edilizio destinati, in un primo momento (ord. 8211/2000), al deposito di materiale edile e, in un secondo momento, all'utilizzazione per box per cavalli (ord.5259/2012).

Va osservato che la cronologia delle attività svolte nel frattempo dall'amministrazione - titolare di un potere di vigilanza generale sull'assetto del territorio, ex art 27 d.P.R. 380/2001 - dimostra una discontinuità nel suo esercizio.

In particolare come emerge dagli atti prodotti dallo stesso Comune la vicenda ha origine sin dal 1998 relativamente, in origine, ad un deposito di materiali ed attrezzature edili.

In data 5/8/1998 veniva notificata alla Bre.Con.Gen s.r.l. la comunicazione ai sensi degli artt. 7 e 8 della legge n.241/1990, per l'avvio dei provvedimenti previsti dalla legge, all'epoca vigente, n. 47/85.

A seguito della successiva entrata in vigore del nuovo PRG, parte appellata ha effettuato, a marzo 2000, un ulteriore accertamento all'esito del quale si avviava un nuovo iter che ha portato all'adozione del provvedimento 8211/2000 del 16/11/2000, con il quale si ingiungeva la rimessione in pristino dello stato dei luoghi richiamando per il resto, invero in modo criptico, l'applicazione dell'art. 7, comma 3, della l. n. 47/1985.

Parte appellante presentava (21/6/2000) una richiesta di autorizzazione per occupazione temporanea di terreno agricolo, richiesta non accolta (1/8/2000).

Parte appellante richiedeva poi anche due proroghe del termine previsto dal citato provvedimento 8211/2000 per la liberazione del terreno ed il trasferimento di tutto il materiale presso una nuova sede.

Le proroghe erano entrambe accordate dal Comune di Reggio Emilia.

Dopo un sopralluogo - intervenuto nel marzo 2003 - intercorre un periodo di "stallo" senza alcuna iniziativa da parte dell'ente locale; solo nel settembre 2011 parte appellante avanza una nuova richiesta di occupazione temporanea, nuovamente negata dal Comune per contrasto con gli strumenti urbanistici all'epoca vigenti.

Viene effettuato un nuovo sopralluogo, a gennaio 2012, di seguito a quello del marzo 2003, che ha portato a rilevare la situazione di cui al provvedimento oggetto del presente gravame caratterizzata da una differente utilizzazione del terreno (realizzazione box cavalli e piste per cavalli); detta utilizzazione è qualificata dall'amministrazione appellata come "lottizzazione abusiva" sul presupposto che "pur non essendo stati frazionati i lotti originari in più lotti ma piuttosto fusi in modo da originare una nuova particella" si realizza, nel complesso, un unico intervento edilizio per l'attività di maneggio, con opere d'urbanizzazione.

In sostanza il procedimento iniziato nel 1998 per l'utilizzazione come deposito di materiali edili - cui non si è data esecuzione - viene poi riattivato con il provvedimento gravato sotto l'egida della lottizzazione abusiva, nel 2012.

L'illustrazione del decorso dell'iter procedurale ultradecennale testimonia come le parti non si siano poste su una linea di necessaria collaborazione ai fini della soluzione, come prospetta in atti ora parte appellata, quale poteva essere l'adozione di un piano particolareggiato; in considerazione peraltro della natura della utilizzazione - maneggio per cavalli ad opera di un'associazione di promozione sociale con una finalità ludico - sportiva - in relazione alla destinazione di piano regolatore, "urbano consolidato" (cd. zona "agricola periurbana").

La demolizione è poi intervenuta nel luglio 2019 e quindi - avendo riguardo al profilo sostanziale - dopo oltre venti anni dalla prima contestazione dell'abuso, agosto 1998, ponendo nel nulla quella tempestività della sanzione che la legge delinea con una precisa scansione temporale quanto all'ordine di demolizione, alla sua inottemperanza, agli effetti ablativi ed alla effettiva demolizione dell'immobile abusivo.

A prescindere dalla cronologia ora riportata, va rilevato che il provvedimento oggetto di gravame non è assistito da una adeguata motivazione circa la natura della lottizzazione limitandosi a ritenere determinata la trasformazione per il solo fatto che le diverse particelle siano unificate dalla medesima utilizzazione.

Premesso che nel caso di specie si tratterebbe in tesi di una lottizzazione abusiva di tipo materiale, quel che non è sufficientemente dimostrato, in primo luogo nel provvedimento amministrativo dal quale origina la causa, è il presunto scarto tra la fattispecie contestata di lottizzazione abusiva e l'ipotesi alternativa di ("semplice") illecito edilizio. Tanto più che non viene motivata la diversa qualificazione - lottizzazione abusiva piuttosto che abuso edilizio - neppure rispetto al precedente provvedimento 8211/2000 avente ad oggetto il deposito di materiale edile nel quale anche qui, ragionando con il medesimo criterio di cui al provvedimento ora gravato, poteva ritenersi già allora sussistere una lottizzazione per l'uso unitario del citato immobile ossia per la realizzazione del deposito.

Appare quindi come la qualificazione della lottizzazione appaia controvertibile, se non anche sproporzionata, oltre che rispetto al contesto cronologico sopra descritto, anche in relazione al precedente provvedimento 8211/2000 di riduzione in pristino, ex art 27 comma 3 l. 47/85.

La legge in entrambi i casi - illecito edilizio e lottizzazione abusiva - individua le medesime sanzioni aventi una loro applicazione legislativamente cadenzata nel tempo che consenta al privato di adempiere al provvedimento demolitorio al fine di evitare l'estrema conseguenza della perdita della proprietà (cfr. Consiglio di Stato sez. VI - 1/9/2021, n. 6190) ed automatica (Consiglio di Stato, sez. II- 13/11/2020, n. 7008).

Ma una lettura così generalizzata ed espansiva della lottizzazione, i cui effetti sono come noto estremamente severi, farebbe perdere la differenziazione con le altre fattispecie di illecito edilizio, già individuate nel precedente provvedimento 8211/2000, non impugnato da parte appellante, omogenizzando le diverse fattispecie di lottizzazione nei confronti delle quali sussiste un più ampio giudizio di disvalore.

Dalla documentazione versata in atti emerge inoltre una carente istruttoria circa una verifica di quegli elementi sintomatici che siano idonei ad attestare l'esistenza di una lottizzazione abusiva, intesa come illecito urbanistico e non solo edilizio, non essendo rinvenibile alcuna considerazione circa le opere di urbanizzazione primaria, non indicate nel provvedimento oggetto di gravame né nel sopralluogo del 31 marzo 2003 né nel sopralluogo del 3 febbraio 2012; ed anzi nel provvedimento 5259/2012 le opere relative al maneggio sono erroneamente indicate come risultanti dal sopralluogo del 2003 e non in quello del 2012.

È pertanto evidente il difetto di istruttoria e di motivazione dell'azione amministrativa.

*2 - Violazione dell'articolo 30 del d.P.R. 380 del 2001, degli articoli 12 della legge regionale 56 2004 Emilia-Romagna, 20 e 21 della legge regionale 20/2000 Emilia-Romagna, dell'art. 4.4.01 delle norme tecniche di attuazione del piano regolatore di Reggio Emilia, difetto di motivazione ed errore nei presupposti.*

Il motivo è inammissibile.

In particolare la sentenza 25/2016 dichiara inammissibile il motivo in esame in quanto viene contestata la motivazione di un provvedimento (atto in data 8/11/2011 prot. 15796/11) che non è espressamente impugnato e quindi divenuto inoppugnabile.

Il provvedimento cui si fa riferimento nella sentenza gravata è il diniego all'utilizzazione temporanea dell'area agricola per lo stoccaggio di materiale edile ed è necessariamente estraneo alla cognizione del giudice di prime cure per cui va confermato il giudizio di inammissibilità.

Restano assorbiti tutti gli argomenti di doglianza, motivi o 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.

Sussistono buone ragioni per la compensazione delle spese.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, accoglie l'appello e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado ed annulla il provvedimento con esso impugnato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 maggio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Hadrian Simonetti, Presidente FF

Giordano Lamberti, Consigliere

Francesco De Luca, Consigliere

Giovanni Pascuzzi, Consigliere

Riccardo Carpino, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Riccardo Carpino**

**IL PRESIDENTE**  
**Hadrian Simonetti**

IL SEGRETARIO