

Pubblicato il 01/08/2022

N. 00972/2022 REG.PROV.COLL.

N. 00269/2021 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 la Toscana

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 269 del 2021, proposto da Luce 5 Holding S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giancarlo Lo Manto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Montevarchi, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Barchielli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- dell'ordinanza del Comune di Montevarchi dell'11 dicembre 2020, n. 315 (prot. 55726 del 14 dicembre 2020) a firma del Dirigente del 2° Settore Urbanistica ed Edilizia;

- di ogni atto presupposto connesso o conseguente, ancorché incognito.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 maggio 2022 la dott.ssa Silvia De Felice e viste le conclusioni delle parti, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Luce 5 Holding S.r.l. - proprietaria dell'omonima società Luce 5 S.r.l. operante nel settore dello sviluppo, la produzione e la installazione di sistemi per l'illuminazione su misura per clienti del settore dell'alta moda e dei beni di lusso - ha la propria sede legale e lo stabilimento di produzione nel Comune di Montevarchi, in via Alinari 9/11.

Tale fabbricato, realizzato dalla società nel 2010 su un lotto di una vasta area PIP del Comune di Montevarchi, è stato poi ampliato nel 2019 giungendo ad una superficie totale di 3.300 mq circa.

Nel corso del 2019 la ricorrente ha acquistato da una procedura fallimentare il terreno confinante con la sua proprietà, censito al foglio di mappa 2, particella 527 del CT del Comune di circa 2.630 mq, incluso nel perimetro del PIP ed inserito *pro quota* in due distinte aree di trasformazione (“area di trasformazione “Via Majorana” (AT_P20); “area di trasformazione “Montevarchi Nord” (AT_P1), entrambe soggette a piano attuativo.

La ricorrente ha quindi eseguito alcuni interventi per rendere il terreno idoneo al parcheggio delle vetture dei propri dipendenti, senza richiedere alcun titolo edilizio.

1.1. A seguito di appositi sopralluoghi, il Comune di Montevarchi ha trasmesso alla società la comunicazione di avvio del procedimento sanzionatorio, contestando che il parcheggio sarebbe stato un'opera di urbanizzazione privata *ex art. 3, comma 1,*

lett. e.2) del d.P.R. n. 380/2001 e art. 134, comma 1, lett. c) della L.R.T n. 65/2014 e s.m.i., realizzata in difformità dalle norme urbanistiche (che consentirebbero solo interventi edilizi mediante piano attuativo di iniziativa pubblica, in quanto ricadenti in aree di trasformazione AT_P1 e AT_P20) e in assenza del necessario permesso di costruire; l'installazione del cancello automatico, secondo il Comune, avrebbe invece configurato un intervento di manutenzione straordinaria, soggetto a comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA).

1.2. Acquisite le deduzioni procedurali della società proprietaria, il Comune ha adottato l'ordinanza n. 315 dell'11 dicembre 2020, con la quale ha rilevato che:

- a) l'intervento, *“avendo comportato modificazione del suolo inedificato”*, pur non costituendo opera di urbanizzazione privata è da qualificare nuova costruzione di cui all'art. 3, comma 1, lett. e.1) del d.P.R. n. 380/2001 e all'art. 134, comma 1, lett. a) della L.R.T. n. 65/2014 e s.m.i., soggetta a permesso di costruire;
- b) la pavimentazione di un'area e la destinazione della stessa a parcheggio di autoveicoli costituisce un'opera edilizia nuova e non un intervento trasformativo di manufatto già esistente;
- c) quanto realizzato non è qualificabile come intervento di pavimentazione e finitura di spazi esterni *“in quanto i lavori eseguiti mediante l'utilizzo del geotessuto ed il riporto di materiale di fondazione stradale e finitura con inerte a granulometria più fine per pavimentazione, che hanno determinato un rialzamento di circa 50 cm del piano di campagna, hanno, di fatto, comportato una modificazione dello stato materiale e della conformazione del suolo e quindi la modificazione della sua precedente destinazione d'uso di terreno incolto, divenendo un parcheggio vero e proprio, circondato da recinzione e con accesso mediante cancello elettrico realizzato rimuovendo porzione del muro di recinzione”*;
- d) la sistemazione di un'area a parcheggio ne aumenta il carico urbanistico;

e) l'intervento realizzato è dunque tale da determinare una modificazione della destinazione d'uso del terreno ed è pertanto sottoposto al rilascio del permesso di costruire.

Sulla base di tali considerazioni ha ordinato alla società ricorrente la rimessa in pristino dello stato dei luoghi, ai sensi dell'art. 196, comma 2 della L.R.T. n. 65/2014 e s.m.i. e ai sensi dell'art. 31 del d.P.R. n. 380/2001, e ha ingiunto il pagamento della sanzione pecuniaria di euro 1.000 per la realizzazione del cancello.

1.3. Avverso detto provvedimento è insorta la società ricorrente.

1.4. Si è costituito il Comune di Montevarchi, chiedendo il rigetto del ricorso.

1.5. All'udienza pubblica del 24 maggio 2022, la causa è stata trattenuta per la decisione sulla base degli scritti, come da richiesta di entrambe le parti.

2. Con la prima censura la ricorrente lamenta che il provvedimento impugnato sarebbe stato assunto sulla base di motivi non evidenziati nella comunicazione dell'avvio del procedimento, in cui si sarebbe contestata soltanto l'illegittimità dell'intervento quale "*opera di urbanizzazione realizzata da privati*", riconducibile all'art. 3, comma 1, lett. e.2) del d.P.R. n. 380/2001.

2.1. Con la seconda censura, la ricorrente deduce che il provvedimento impugnato avrebbe erroneamente qualificato l'intervento realizzato in termini di nuova costruzione.

L'intervento effettuato, invero, costituirebbe attività edilizia libera, posto che lo stesso coinciderebbe perfettamente con la fattispecie di cui all'art. 6, comma 1, lett. e-ter) del d.P.R. n. 380/2001 che prevede "*le opere di pavimentazione e di finitura degli spazi esterni, anche per aree di sosta, che siano contenute entro l'indice di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrato e non accessibili, vasche di raccolta delle acque, locali tombati*".

Il glossario dell'edilizia libera approvato con il d.m. del 2 marzo 2018 farebbe peraltro rientrare in tale categoria, non solo la pavimentazione delle aree

pertinenziali, ma anche le opere accessorie, quali la collocazione di guaine e la realizzazione di sottofondi.

Sarebbe perciò illegittima la determinazione assunta dal Comune, che pretende di escludere l'intervento in esame dall'attività di edilizia libera evidenziandone caratteristiche che non sono affatto contemplate dalla fattispecie appena richiamata, come la permanente trasformazione dello suolo ed il cambio di destinazione dell'area.

Secondo la ricorrente, peraltro, quando il legislatore, nel sottoporre determinati interventi edilizi ad un regime normativo semplificato, ha inteso subordinarne l'applicazione all'assenza di modifiche permanenti dello stato dei luoghi o della destinazione urbanistica dell'area lo ha previsto in modo espresso; nel caso in esame, quindi, mancando qualsiasi specifica previsione al riguardo, il legislatore avrebbe già valutato a monte che l'intervento di pavimentazione di un'area esterna - purché eseguita lasciando inalterato l'indice di permeabilità del terreno - ha un impatto edilizio/urbanistico minimo sul territorio e può pertanto essere realizzato senza preventivo assenso dell'amministrazione e indipendentemente dalla destinazione urbanistica dell'area.

In ogni caso, la ricorrente afferma che i lavori realizzati non hanno comportato una modifica permanente allo stato dei luoghi, atteso che:

- a) al momento dell'acquisto il terreno si presentava come un'area incolta, con recinzione da cantiere e in parte utilizzata quale deposito di materiale per l'edilizia; tale sarebbe rimasto anche dopo l'intervento edilizio effettuato;
- b) non sarebbe stato realizzato un piazzale di cemento, ma solo il livellamento e la stabilizzazione del terreno naturale, mediante la posa di geotessuto, di un sottile strato di materiale di fondazione stradale e di una finitura con inerti di granulometria fine (materiali destinati ad essere nuovamente assorbiti dal terreno sottostante);

c) tutti i materiali utilizzati, ivi compreso il geotessuto, hanno un altissimo grado di permeabilità, come attestato nelle schede tecniche del prodotto, e non hanno alterato, sotto tale profilo, il terreno;

d) il piano di campagna è rimasto inalterato; il supposto innalzamento di 50 cm non è stato dimostrato dal Comune e sarebbe anzi smentito dal raffronto tra le fotografie dello stato attuale e quelle contenute nella perizia redatta dal consulente tecnico del Tribunale fallimentare, nonché dalla semplice constatazione che i pali della luce collocati davanti al terreno già molti anni prima dell'esecuzione lavori in questione, risultano essere allo stesso livello dell'area oggi adibita a parcheggio.

Neppure sarebbe richiesto dalla vigente disciplina normativa che la pavimentazione sottoposta al regime dell'edilizia libera abbia natura temporanea, come per altri interventi (es serre stagionali, opere di ricerca nel sottosuolo, ...).

2.2. Con la terza censura, la ricorrente evidenzia che l'intervento effettuato, comunque, non confliggerebbe con l'attuale destinazione urbanistica dell'area che - in realtà - ne sarebbe al momento priva.

Si tratterebbe, infatti, di un terreno in origine sottoposto a piano attuativo, ma attualmente classificato come "area non pianificata," ai sensi dell'art. 9 del d.P.R. n. 380/2001 e dell'art. 105 della L.R.T. n. 65/2014; dunque suscettibile di una seppur minima attività edilizia *sub specie* di manutenzione ordinaria, straordinaria o risanamento conservativo.

D'altra parte, poiché le opere eseguite hanno dato luogo ad un parcheggio pertinenziale ad uso esclusivo degli uffici e dello stabilimento della società, l'attuale destinazione urbanistica dell'area sarebbe comunque conforme a quella "industriale e artigianale" prevista nelle previgenti schede-norme dei due piani di trasformazione (AT_P20 e AT_01) in cui il terreno è incluso; per altro verso, la sua realizzazione non avrebbe comportato incremento del carico urbanistico dell'area, essendo il

piazzale destinato a quelle stesse vetture - della società o dei dipendenti - che in precedenza venivano parcheggiate lungo la strada pubblica.

2.3. Con la quarta censura, la ricorrente lamenta che l'art. 3, comma 1, lett. e.1) del d.P.R. n. 380/2001 - cui l'amministrazione vorrebbe ricondurre l'intervento in questione - definisce nuova opera la *“costruzione di manufatti fuori terra o interrati ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente, fermo restando, per gli interventi pertinenziali, quanto previsto alla lettera e.6”*.

Nel caso di specie, in realtà, non sarebbe stato realizzato alcun manufatto, né sopra né sotto terra, e non sussisterebbero i presupposti per l'applicazione di tale norma. Poiché l'intervento realizzato non sviluppa alcun volume esso, per ciò solo, sarebbe sottratto alla disciplina del permesso di costruire, potendosi al più qualificare, ai sensi dell'art. 6 *bis* del d.P.R. n. 380/2001, come intervento sottoposto a CILA; in mancanza della quale, la sanzione applicabile sarebbe, non già quella ripristinatoria irrogata dal Comune, ma quella pecuniaria di euro 1.000,00.

2.4. Con la quinta censura, la ricorrente deduce l'illegittima irrogazione della sanzione di euro 1.000,00 per la realizzazione del cancello automatico, senza la preventiva comunicazione di inizio lavori asseverata.

Sotto un primo profilo, la ricorrente evidenzia che tale manufatto è collocato, non già sulla particella 527 del foglio di mappa 2 del NCT del Comune, sul quale è stata effettuata la pavimentazione, ma sulla particella confinante, ove insiste anche il fabbricato; poiché su quest'ultima sono tutt'ora in corso di realizzazione i lavori di ampliamento del fabbricato a destinazione d'uso produttiva e commerciale assentiti dall'amministrazione, la realizzazione del cancello automatico potrà essere sanata al momento della comunicazione della ultimazione dei lavori.

Sotto un secondo profilo, la ricorrente afferma che comunque la realizzazione del cancello sarebbe riconducibile all'intervento unitario di realizzazione del parcheggio e rientrerebbe perciò nell'attività di edilizia libera.

3. La prima doglianza, con la quale si è dedotta la difformità della motivazione contenuta nel preavviso di diniego e nel provvedimento finale, è priva di pregio, poiché la comunicazione di avvio del procedimento sanzionatorio ha espressamente qualificato l'intervento come nuova costruzione soggetta a permesso di costruire, pure ritenendolo riconducibile all'art. 3, comma 1, lett. e.2 del d.P.R. n. 380/2001 e all'art. 134, comma 1, lett. c) della L.R.T. n. 65/2014, per poi aggiungere il riferimento alla violazione delle previsioni urbanistiche e alla necessità di un piano attuativo.

Il provvedimento finale, confermando la riconducibilità dell'opera ad un'ipotesi di nuova costruzione soggetta a permesso di costruire, ha precisato che le fattispecie applicabili sono l'art. 3, comma 1, lett. e.1 del d.P.R. n. 380/2001 e l'art. 134, comma 1, lett. a) della L.R.T. n. 65/2014, adeguando la motivazione del provvedimento sanzionatorio proprio alle osservazioni svolte dalla ricorrente in sede procedimentale e ridefinendo, in contraddittorio, la qualificazione dell'intervento.

3.1. Anche le censure di cui al secondo, terzo, quarto e quinto motivo di ricorso - che possono essere esaminate congiuntamente in ragione della loro connessione - sono infondate.

Va preliminarmente rammentato che i singoli interventi che hanno portato alla realizzazione del parcheggio costituiscono parte di un complessivo disegno unitario e vanno perciò considerati in modo non atomistico; pertanto, per valutare se l'opera edilizia richieda o meno il permesso di costruire, occorre svolgere un esame complessivo e d'insieme dell'alterazione urbanistica ed edilizia prodotta sul territorio, così da poter apprezzare il grado effettivo di trasformazione del territorio, l'incremento del carico urbanistico e la natura pertinenziale dell'intervento (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, 1 marzo 2019, n. 1154).

Ciò premesso, il Comune ha ricondotto l'intervento all'ipotesi di cui all'art. 3, comma 1, lett. e.1) del d.P.R. n. 380/2001.

Detta norma stabilisce che sono interventi di nuova costruzione “*quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. Sono comunque da considerarsi tali: e.1) la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente, fermo restando, per gli interventi pertinenziali, quanto previsto alla lettera e.6)*”.

Il provvedimento richiama, inoltre, l'art. 134, comma 1, lett. a) della L.R.T. n. 65/2014, a tenore del quale “*Costituiscono trasformazioni urbanistiche ed edilizie soggette a permesso di costruire in quanto incidono sulle risorse essenziali del territorio: ... a) gli interventi di nuova edificazione, e cioè la realizzazione di nuovi manufatti edilizi fuori terra o interrati, anche ad uso pertinenziale privato, che comportino la trasformazione in via permanente di suolo inedificato, diversi da quelli di cui alle lettere da b) a m), ed agli articoli 135 e 136*”.

Dalla documentazione versata in atti, parte della quale è stata acquisita in occasione dei sopralluoghi svolti sul posto, risulta che il parcheggio, avente un'estensione di 2.630 mq, è stato realizzato mediante interventi di scotico del piano di campagna, stesura di geotessuto, riporto di materiale di fondazione stradale e finitura con inerte a granulometria più fine come pavimentazione, con rialzamento del piano di campagna, mediamente, di 50 cm.

Dall'esame delle foto depositate dal Comune risulta con evidenza l'incremento del piano di campagna, determinato dalla stesura dei materiali per creare il fondo e la finitura del parcheggio (cfr. doc. 5 del Comune);

In particolare, si veda:

- l'immagine in alto a destra di pag. 1 del doc. 5, dove è palese il dislivello tra il terreno confinante e l'area in cui è stato realizzato il parcheggio ed è altresì visibile in lontananza un albero, la cui base è stata interrata, a seguito del rialzamento del piano di campagna.;

- le immagini in alto e in basso a sinistra di pag. 3 del doc. 5, dove è stata ritratta la misurazione effettuata dal Comune in merito al dislivello constatato in sede di accertamento dell'abuso.

L'opera, dunque, per caratteristiche costruttive e dimensioni, determina una permanente trasformazione di suolo inedificato, comporta la creazione di nuova superficie utile e ha una evidente incidenza sulle risorse essenziali del territorio, potendo pertanto ritenersi correttamente inquadrato come nuova costruzione o intervento di trasformazione edilizia soggetto al preventivo rilascio del permesso di costruire, in base alle norme sopra citate.

D'altra parte, secondo un consolidato insegnamento giurisprudenziale, le opere di pavimentazione costituenti attività di edilizia libera sono configurabili quando costituiscono opere accessorie pertinenziali di edifici in zone edificabili e, pertanto, sono di entità minima, svolgono una funzione accessoria ed essenziale rispetto al bene principale e non incidono in modo significativo sul territorio; le stesse, invece, non possono essere ricondotte alle ipotesi di cui all'art. 136 della L.R.T. n. 65/2014 quando, come nel caso di specie, hanno notevole estensione, comportano la permanente trasformazione del suolo inedificato e sono funzionali al mutamento della destinazione d'uso del terreno (cfr., tra le tante, T.A.R. Toscana, sez. III, 28 dicembre 2018, n. 1695; T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 15 aprile 2021, n. 952).

Infine, per quanto riguarda il cancello, come affermato dalla stessa ricorrente, va evidenziato che lo stesso costituisce parte integrante del parcheggio e, all'epoca degli accertamenti svolti dal Comune, risultava collocato in assenza di comunicazione o altro titolo edilizio; per questo deve ritenersi legittima l'irrogazione della sanzione da parte dell'amministrazione che, peraltro, ha applicato a tale manufatto la più lieve sanzione pecuniaria, in luogo di quella demolitoria disposta per tutte le altre opere che hanno dato luogo al parcheggio.

4. Il ricorso, per le sopradette ragioni è infondato e, previo assorbimento degli ulteriori profili di censura, deve essere respinto.

5. Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna la parte ricorrente al rimborso delle spese di lite a favore del Comune di Montevarchi, liquidandole in complessivi euro 3.500,00 oltre oneri accessori come per legge.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 24 maggio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Eleonora Di Santo, Presidente

Pierpaolo Grauso, Consigliere

Silvia De Felice, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Silvia De Felice

IL PRESIDENTE

Eleonora Di Santo

IL SEGRETARIO