

EDILIZIA ED URBANISTICA: Titoli edilizi - Impugnazione - Criterio della vicinitas - Soggetti cui va riconosciuta la legittimazione attiva - Individuazione - Permesso di costruire - Opere di pavimentazione - Casi in cui è necessario.

Tar Abruzzo - L'Aquila, Sez. I, 4 novembre 2021, n. 496

1. “[...] La legittimazione ad impugnare un provvedimento che incida sul territorio va riconosciuta ai soggetti che possano vantare uno specifico pregiudizio, tenuto conto della natura e delle dimensioni dell’opera realizzata, della sua destinazione, delle sue implicazioni urbanistiche ed anche delle conseguenze prodotte dal nuovo insediamento sulla qualità della vita di coloro che per residenza, attività lavorativa e simili, sono in durevole rapporto con la zona in cui sorge la nuova opera.

In definitiva, dunque, la condizione della vicinitas, ossia dello stabile collegamento tra il ricorrente e la zona interessata dall’intervento assentito, va valutata alla stregua di un giudizio che tenga conto della natura e delle dimensioni dell’opera realizzata, della sua destinazione, delle sue implicazioni urbanistiche ed anche delle conseguenze prodotte dal nuovo insediamento sulla qualità della vita di coloro che per residenza, attività lavorativa e simili, sono in durevole rapporto con la zona in cui sorge la nuova opera [...].

2. “[...] non è necessario il permesso di costruire solamente per la realizzazione di modeste opere di pavimentazione, laddove non siano state realizzate opere murarie o eliminato verde preesistente, ovvero urbanizzato il terreno mentre occorre invece il permesso di costruire, quando le opere di pavimentazione, in ragione delle dimensioni delle stesse e dei materiali utilizzati determinino una irreversibile trasformazione dello stato dei luoghi [...]”.

FATTO

Con il ricorso in epigrafe la ricorrente insorge per l’accertamento, ai sensi dell’art. 31 e 117 CPA, dell’obbligo del Comune di Roccaraso di provvedere – ai sensi del comma 6 ter della L. 241/90 e succ. mod. – sull’istanza notificata in data 31.07.2020 al Comune di Roccaraso da parte del ricorrente ed avente ad oggetto la richiesta di verifica della sussistenza dei presupposti di legittimità in ordine alla SCIA prot. 605 del 22.1.2020 e successiva attestazione di legittimità di cui alla nota 12.5.2020 prot. 3527 a firma del responsabile del procedimento ovvero per l’annullamento, previa sospensione, – ai sensi dell’art. 29 CPA – del provvedimento 1.9.2020 prot. 6634 nell’ipotesi in cui si dovesse ritenere il suddetto provvedimento quale diniego all’istanza/diffida notificata dal ricorrente.

Il ricorso è sostenuto dai seguenti motivi di diritto:

1.- “violazione del giusto procedimento di legge. Violazione degli artt. 3 e 97 Cost. Violazione e falsa applicazione degli artt. 2, 19 (commi iii, iv e vi ter) e 21 nonies della l. 7.8.1990 n. 241 e succ. Mod. Violazione e falsa applicazione degli artt. 22, 27 e 31 del d.p.r. 6.6.2001 n. 380. Violazione e falsa applicazione del vigente p.r.g. del comune di Roccaraso approvato con delibera consiliare n. 48 del 4.8.1975 e della variante attuativa alle nta di cui alla delibera consiliara n. 9 dell’11.6.2012. Eccesso di potere per carenza di istruttoria. Erroneità nei presupposti”;

2.- “violazione del giusto procedimento di legge. Violazione degli artt. 3, 24, 97, 103 e 113 Cost. Violazione e falsa applicazione degli artt. 2, 19 (commi iii, iv e vi ter) e 21 nonies della l. 7.8.1990 n. 241 e succ. Mod. Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 22, 27 e 31 del d.p.r. 6.6.2001 n. 380. Violazione e falsa applicazione del vigente p.r.g. del comune di Roccaraso approvato con delibera consiliare n. 48 del 4.8.1975 e della variante attuativa alle NTA di cui alla delibera consiliare n. 9 dell’11.6.2012. Eccesso di potere per sviamento. Illogicità manifesta. Carenza di istruttoria. Erroneità nei presupposti”;

3.- “segue. Inconferenza dei richiami giurisprudenziali contenuti nel provvedimento prot. 6634/2020. Erroneità dei presupposti. Illogicità manifesta. Carenza di istruttoria”;

4.- “violazione e falsa applicazione dell’art. 9 della l. 122/89. Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 22, 27 e 31 del d.p.r. 380/2001. Violazione e falsa applicazione del vigente p.r.g. del comune di Roccaraso approvato con delibera consiliare n. 48 del 4.8.1975 e della variante attuativa alle NTA di cui alla delibera consiliara n. 9 dell’11.6.2012. Eccesso di potere per carenza di istruttoria ed erroneità nei presupposti”;

5.- “violazione e falsa applicazione degli artt. 10, 22 e 23 del T.U. 380/2001. Eccesso di potere per carenza di istruttoria. Erroneità nei presupposti”;

6.- “violazione del giusto procedimento. Violazione e falsa applicazione degli artt. 27, 31, 33, 93 e ss. Del d.p.r. 380/2001. Violazione e falsa applicazione della legge regionale Abruzzo n. 28/2011 (art. 7 e ss.) E del regolamento di attuazione n. 3/2016 (art. 7 e ss.) Viola-zione e falsa applicazione del vigente r.e. del comune di Roccaraso. Eccesso di potere per omessa Istruttoria. Sviamento. Erroneità nei presupposti”.

Si sono costituiti il Comune di Roccaraso e la società controinteressata resistendo al ricorso e chiedendone la reiezione.

Con ordinanza n. 202/2020, questo collegio accoglieva la richiesta di adozione di misure cautelari invocata dalla ricorrente.

Alla pubblica udienza del 20 ottobre 2021 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1.§. Preliminarmente si deve respingere l'eccezione di inammissibilità per difetto di legittimazione avanzata dal Comune di Roccaraso nei confronti di parte ricorrente.

La legittimazione ad impugnare un provvedimento che incida sul territorio va riconosciuta ai soggetti che possano vantare uno specifico pregiudizio, tenuto conto della natura e delle dimensioni dell'opera realizzata, della sua destinazione, delle sue implicazioni urbanistiche ed anche delle conseguenze prodotte dal nuovo insediamento sulla qualità della vita di coloro che per residenza, attività lavorativa e simili, sono in durevole rapporto con la zona in cui sorge la nuova opera.

In definitiva, dunque, la condizione della vicinitas, ossia dello stabile collegamento tra il ricorrente e la zona interessata dall'intervento assentito, va valutata alla stregua di un giudizio che tenga conto della natura e delle dimensioni dell'opera realizzata, della sua destinazione, delle sue implicazioni urbanistiche ed anche delle conseguenze prodotte dal nuovo insediamento sulla qualità della vita di coloro che per residenza, attività lavorativa e simili, sono in durevole rapporto con la zona in cui sorge la nuova opera.

Nel caso di specie, la qualità di proprietario di un'area distante pochi metri da quella oggetto del giudizio è di per sé indice della sussistenza di una situazione soggettiva ed oggettiva di stabile collegamento con la zona coinvolta dall'attività autorizzata (c.d. vicinitas) e a radicare la legittimazione e l'interesse all'impugnazione del titolo relativo all'immobile realizzato anche in considerazione dell'ubicazione e delle dimensioni dello stesso.

2.§. Quanto alla tipologia di azione proponibile, il collegio deve rilevare che nel caso in cui la p.a. fornisca riscontro negativo per il ricorrente dell'istanza di sollecitazione dei poteri di verifica ex art. 19, co. 6 ter, L. n. 241/1990 con apposito provvedimento, questi sia tenuto a intraprendere, se del caso, la strada di un'ordinaria impugnazione ex art. 29 c.p.a., risultando per contro impraticabile l'azione avverso il silenzio.

Per questo motivo, considerato il riscontro fornito al ricorrente dall'Ente civico, l'azione deve essere riqualificata nei sensi di una impugnazione ordinaria.

3.§. Nel merito il ricorso è fondato.

Con il quarto e quinto motivo di ricorso si afferma che l'intervento di cui alla SCIA non avrebbe potuto essere assentito dall'Amministrazione, stante l'asserita carenza dei presupposti richiesti dalla L. n. 122/1989, non rientrando tra quelli previsti dal relativo art. 9, trattandosi di nuova costruzione realizzata completamente fuori terra, che non sarebbe assentita neppure dal PRG comunale, in quanto rientrante in Zona N – Neve.

Secondo il ricorrente, dunque, ai fini della realizzazione degli interventi di cui alla SCIA sarebbe stato necessario il rilascio del permesso di costruire.

3.§.1. La difesa dell'ente civico si fonda sull'assunto che l'operazione edificatoria possa disattendere le norme urbanistiche vigenti così da poter superare i limiti che la zona urbanistica interessata impone. L'assunto proviene dall'applicazione della Legge 122/89 cd. "L. Tognoli" che prevede l'edificazione di parcheggi interrati o al piano terra degli edifici, "anche in deroga agli strumenti urbanistici ed ai regolamenti edilizi vigenti".

In ogni caso, la difesa civica sostiene che si tratterebbe, comunque, di opera per la quale non sarebbe richiesto il permesso di costruire.

3.§.2. Le censure sono fondate.

E' indubbio che la disciplina di cui alla L. 122/89 costituisce norma di beneficio ed in quanto tale non suscettibile di interpretazione estensiva e che, quindi, la realizzazione di parcheggi pertinenziali è ammessa – in deroga alla vigente disciplina urbanistica – solo e soltanto nel rispetto integrale della disposizione stessa ossia deve necessariamente trattarsi di parcheggi pertinenziali da realizzarsi nel sottosuolo ovvero in locali terreni preesistenti del fabbricato cui si annettono ovvero solo e soltanto nel sottosuolo di aree esterne al fabbricato stesso.

La giurisprudenza amministrativa ha ormai definitivamente chiarito che "l'applicabilità delle suddette agevolazioni, in considerazione delle finalità della legge ed in relazione al suo carattere eccezionale, non può estendersi ad altre ipotesi non contemplate nella indicata normativa" (cfr. ex multis Cons. Stato, V, 2185/2012; Cons. Stato, V, 4234/2011; Cons. Stato V, 29.3.2006 n. 1608) ed ancora "la realizzazione di autorimesse e parcheggi, se non effettuata in locali preesistenti o totalmente al di sotto del piano di campagna naturale, è soggetta alla disciplina urbanistica che regola le nuove costruzioni fuori terra" (cfr. Cons. Stato, IV, 26.9.2008 n. 4645; idem 11.11.2006 n. 6065; Cons. Stato, V, 29.3.2006 n. 1608; idem 29.3.2004 n. 1662; TAR Campania, II, 23.6.2010 n. 15731; TAR Lazio, Roma, I, 16.4.2008 n. 3259).

Accertata l'inapplicabilità disciplina di cui alla L. 122/89, non appare possibile accedere alla ricostruzione di parte resistente secondo la quale non sarebbe necessario il rilascio del permesso di costruire considerato che il manufatto deve rientrare nel novero delle nuove costruzioni.

A tal proposito, si rammenta che non è necessario il permesso di costruire solamente per la realizzazione di modeste opere di pavimentazione, laddove non siano state realizzate opere murarie o eliminato verde preesistente, ovvero urbanizzato il terreno mentre occorre invece il permesso di costruire, quando le opere di pavimentazione, in ragione delle dimensioni delle stesse e dei materiali utilizzati determinino una irreversibile trasformazione dello stato dei luoghi come nel caso specifico oggetto della pronuncia, considerato che l'area di parcheggio ha una superficie di circa 200 mq coperta con tettoia in legno lamellare che si estende per circa 190 mq. L'impronta della costruzione

si sviluppa ad arco sull'intero sviluppo longitudinale. La struttura di supporto è formata da pilasti in legno disposti ortogonalmente all'asse viario incardinati su fondazione in calcestruzzo armata e piano di calpestio in porfido.

Per tipologia ed estensione, dunque, il manufatto deve essere qualificato alla stregua di una nuova costruzione, comportando una trasformazione del territorio e dell'assetto edilizio anteriore ed è priva di connotati di precarietà in quanto destinata a soddisfare esigenze non già temporanee contingenti ma durevoli nel tempo.

4.§. Per i motivi predetti il ricorso deve essere accolto.

Spese liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando:

1. accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto annulla il provvedimento impugnato;
2. condanna il comune resistente e la controinteressata GE.IM s.p.a. al pagamento, in parti uguali, delle spese di lite che si liquidano in complessivi euro 3.000,00, oltre accessori come per legge, da corrispondere alla parte ricorrente.

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 20 ottobre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Umberto Realfonzo, Presidente

Mario Gabriele Perpetuini, Primo Referendario, Estensore

Giovanni Giardino, Referendario

IL SEGRETARIO