

EDILIZIA ED URBANISTICA: Abusi edilizi - Ordine di demolizione - Trasformazione di un terreno agricolo, in piazzale, deposito e stoccaggio di materiale ferroso e ceramico, nonché deposito di automezzi per il trasporto - Compattamento della terra e stesura di ghiaia - Legittimità - Opere non rientranti nella nozione di attività edilizia libera.

Cons. Stato, Sez. VI, 22 luglio 2022, n. 6430

“[...] È soggetta a concessione edilizia ex art. 1 l. 28 gennaio 1977 n. 10 ogni attività comportante la trasformazione urbanistica del territorio e, quindi, non solo quella relativa all’edificazione, ma pure quella che determina la modifica dello stato materiale e della conformazione del suolo per adattarlo ad un impiego diverso da quello suo proprio (in relazione alla sua condizione naturale ed alla sua qualificazione giuridica) e, quindi, anche il manufatto che, pur se non infisso nel suolo, ma solo aderente a quest’ultimo, è destinato ad un’utilizzazione stabile e perdurante nel tempo (nella specie, soggiace al previo rilascio del titolo concessorio la posa in opera, su terreno agricolo, di un frantoio appoggiato al suolo anche su ruote, ma funzionalmente collegato ad un preciso ciclo produttivo dell’industria lapidea e, come tale, destinato ad un uso costante e non meramente precario).”

Si tratta, inoltre, di un intervento che non può essere incluso tra gli interventi di c.d. edilizia libera, in particolare tra gli interventi di cui all’art. 6, co. 1, lett. e-ter, del D.P.R. n. 380/01 e ss.mm.ii. [...][tale previsione riguarda le sole opere di finitura e “pavimentazione”, intesa come rivestimento di una superficie sottostante già legittimamente realizzata [...].”

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Comune di Montecorvino Pugliano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 16 giugno 2022 il Cons. Roberta Ravasio e uditi per le parti gli avvocati Antonio Bove e Giuseppe De Pascale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La società Micillo Group s. r. l. è proprietaria di un lotto di terreno, identificato al NCT del Comune di Montecorvino Pugliano al foglio 13, mapp. 1729 e 2635, di superficie complessiva di circa 7.400 mq., tipizzato nel P. U. C. vigente in Zona Agricola E2 – “agricola speciale”.

2. A seguito di accesso in loco da parte di agenti del Comune è stato accertato che la società, la quale non esercita attività agricola, ha adibito il fondo a deposito e stoccaggio di materiale ferroso e

ceramico, nonché a deposito di automezzi per il trasporto; è inoltre stato accertato che la superficie è stata trasformata in piazzale, mediante compattamento della terra e stesura di ghiaia.

3. Ritenendo tali opere in contrasto con la destinazione d'uso agricola del lotto, il Responsabile del Settore Urbanistica ed Edilizia Privata del Comune di Montecorvino Pugliano, con ordinanza n. 21 (prot. n. 11128) del 20.09.2021, ha ingiunto la demolizione delle suddette opere, ex art. 31, co. 2, del D. P. R. 380/2001, qualificandole come opere eseguite in assenza di titolo edilizio, assegnando a tale scopo il termine di 90 giorni ed avvisando che in difetto l'area sarebbe stata acquisita alla proprietà del Comune.

4. Avverso l'indicato provvedimento ha proposto ricorso la società.

5. Con la sentenza del cui appello si tratta il TAR per la Campania ha respinto il ricorso.

6. La società ha proposto appello, fondato sui motivi che in appresso saranno esaminati.

7. Ha resistito in giudizio il Comune di Montecorvino Pugliano.

8. La causa è stata chiamata alla camera di consiglio del 13 gennaio 2022, in occasione della quale il Collegio ha sospeso l'impugnata sentenza al solo fine di mantenere la *res adhuc integrain* pendenza del giudizio, tenuto conto della necessità di un approfondimento istruttorio; ed ha contestualmente mandato al Responsabile dell'Ufficio Tecnico comunale di rendere documentati chiarimenti circa la natura e consistenza della trasformazione del piazzale, cui allude l'ordinanza di demolizione impugnata, nonché la tipologia dell'attività esercitata dalla società ricorrente.

9. Espletato l'incombente istruttorio, la causa è stata chiamata alla pubblica udienza del 16 giugno 2022, in occasione della quale è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

10. Con il primo motivo d'appello la Società appellante contesta l'impugnata sentenza deducendo che le opere sanzionate integrerebbero interventi di edilizia libera ai sensi dell'art. 6, co. 1, lett. e-ter, del D.P.R. n. 380/01, anche perché il Comune nulla avrebbe dedotto circa la loro idoneità ad alterare l'indice di permeabilità.

10.1. Sul punto l'appellata sentenza ha rilevato che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Società, sul fondo sono state realizzate opere di rilevanza edilizia, rappresentate dalla trasformazione dell'intera superficie del lotto, di non trascurabili dimensioni (7.400 mq.), "in piazzale, con l'utilizzo di ghiaia e terre compattate"; tanto, poi, al fine, altrettanto evidente, di consentire lo stoccaggio dei materiali e il parcheggio degli automezzi, sulla stessa. Il TAR ha quindi richiamato un orientamento di giurisprudenza formatosi su una fattispecie simile a quella dedotta in giudizio, secondo cui un intervento di spargimento di ghiaia su un'area che ne era precedentemente

priva rappresenta attività rilevante sul piano urbanistico-edilizio, nella misura in cui appaia preordinata alla modifica della precedente destinazione d'uso.

10.2. Ha replicato l'appellante che l'istruttoria espletata in corso di causa avrebbe confermato che l'intervento si è compendiato nel mero appoggio di materiali sulla superficie del lotto, ed ha ribadito che tale attività non può considerarsi quale una trasformazione permanente del suolo; l'appellante invoca l'art. 3, co. 1, lett. e.7, del D.P.R. n. 380/2001, che qualifica come interventi di nuova costruzione esclusivamente *“la realizzazione di depositi di merci o di materiali, la realizzazione di impianti per attività produttive all'aperto ove comportino l'esecuzione di lavori cui consegua la trasformazione permanente del suolo inedificato”*, per supportare l'argomentazione secondo cui nella specie ci si troverebbe davanti ad un intervento non rilevante, non essendo stata realizzata nessuna ulteriore opera edilizia. L'appellante richiama inoltre dell'art. 6, co. 1, lett. e-ter, del D.P.R. n. 380/01 e ss.mm.ii., secondo cui rientrano tra l'attività edilizia libera *“le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, che siano contenute entro l'indice di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale...”*; nonché l'orientamento di giurisprudenza secondo cui *“la destinazione a zona agricola di un'area, salva la previsione di particolari vincoli ambientali o paesistici, non impone, in positivo, un obbligo specifico di utilizzazione effettiva in tal senso, bensì, in negativo, ha lo scopo soltanto di evitare insediamenti residenziali, e, quindi, non costituisce ostacolo alla installazione di opere che non riguardino l'edilizia residenziale e che, per contro, si rivelino, per ovvi motivi, incompatibili con zone abitate e, quindi, necessariamente da realizzare in aperta campagna, venendo in questione una destinazione di zona residuale che, come tale, non implica un'utilizzazione esclusivamente agricola dei terreni, potendo qualificarsi l'utilizzo di un'area Eagricola a parcheggio come intermedio tra uso agricolo ed uso edificatorio”* (Cons. St., IV Sez., 27.11.2014, n. 5886). L'appellante rileva, infine, che il Comune non avrebbe mai contestato la violazione dell'indice di permeabilità, lo sfruttamento dell'area a scopo di lucro e la modifica permanente della destinazione d'uso.

10.3. Il Collegio, preliminarmente, dà atto che la relazione di chiarimenti depositata dall'Amministrazione precisa che il fondo oggetto dell'ordinanza impugnata è tipizzato, dal P.U.C., quale zona agricola, nella quale è consentito l'esercizio di attività agricole e agrituristiche e, correlativamente, la costruzione di manufatti destinati all'esercizio di attività agricole o agrituristiche o residenze dell'imprenditore agricolo; le pertinenti norme del P.U.C. specificano, inoltre, che soggetti legittimati a chiedere il titolo edilizio per realizzare costruzioni in zona agricola sono soltanto, oltre alle pubbliche amministrazioni e agli enti competenti, gli imprenditori agricoli a titolo principale; la relazione dà atto, infine, che la società appellante non possiede tale qualifica, e

conclude affermando che gli interventi realizzati sul fondo, che l'hanno trasformato in piazzale mediante compattamento del terreno e stesura di ghiaia, pur essendo di edilizia libera ne hanno provocato una radicale trasformazione finalizzata ad una utilizzazione non compatibile con le attività consentite dal P.U.C.

10.4. Ciò premesso il Collegio ritiene che ciò che il Comune ha inteso perseguire con l'ordinanza impugnata non è tanto il fatto, in sé considerato, che l'appellante avesse stoccato sul piazzale materiale ferroso e ceramico, oltre a automezzi, ma soprattutto la trasformazione fisica impressa al fondo, attuata mediante il compattamento della terra e la stesura di uno strato di ghiaia.

10.5. La suddetta trasformazione, benché attuata senza l'ausilio di bitume o conglomerato cementizio, impedisce di farne la sede di colture o di allevamenti o di altri usi compatibili con l'attività agricola o agrituristica, e in questa prospettiva il fatto che la Società appellante lo utilizzi quale semplice superficie di appoggio di materiale e di automezzi non afferenti ad una impresa agricola o agrituristica rileva in quanto dimostra la finalizzazione delle opere di trasformazione per usi non consentiti dal P.U.C.

10.6. Va poi osservato che, sebbene la trasformazione di che trattasi possa non essere irreversibile in senso assoluto, essa è, tuttavia, certamente connotata da tendenziale stabilità: ciò si può affermare sia in ragione del fatto che lo stato originario del fondo non può, nel breve o medio termine, ristabilirsi in via spontanea – necessitando a tale scopo di interventi di rimozione della ghiaia e di preparazione del fondo -, sia perché allo stato è asservito a una attività che non risulta essere temporanea; ed anzi il continuo passaggio di automezzi non può che contribuire a mantenere il piazzale nell'attuale stato, che appunto preclude usi strettamente agricoli e che non è finalizzato ad una attività agricola.

10.7. Le considerazioni che precedono inducono ad affermare che l'intervento in parola – che, si ripete, si è compendiato nel compattamento della terra e nella stesura di uno strato di ghiaia, e non nell'appoggio di materiali o nel parcheggio di automezzi – ha rilevanza edilizia appunto perché idoneo a distogliere il fondo all'uso previsto da P.U.C. in via tendenzialmente stabile: si veda, in tal senso, anche il precedente di cui alla sentenza del Consiglio di Stato sez. V, 20/12/1999, n.2125, secondo cui *“È soggetta a concessione edilizia ex art. 1 l. 28 gennaio 1977 n. 10 ogni attività comportante la trasformazione urbanistica del territorio e, quindi, non solo quella relativa all'edificazione, ma pure quella che determina la modifica dello stato materiale e della conformazione del suolo per adattarlo ad un impiego diverso da quello suo proprio (in relazione alla sua condizione naturale ed alla sua qualificazione giuridica) e, quindi, anche il manufatto che, pur se non infisso nel suolo, ma solo aderente a quest'ultimo, è destinato ad un'utilizzazione stabile*

e perdurante nel tempo (nella specie, soggiace al previo rilascio del titolo concessorio la posa in opera, su terreno agricolo, di un frantoio appoggiato al suolo anche su ruote, ma funzionalmente collegato ad un preciso ciclo produttivo dell'industria lapidea e, come tale, destinato ad un uso costante e non meramente precario)."

10.8. Si tratta, inoltre, di un intervento che non può essere incluso tra gli interventi di c.d. edilizia libera, in particolare tra gli interventi di cui all'art. 6, co. 1, lett. e-ter, del D.P.R. n. 380/01 e ss.mm.ii. (*"le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, che siano contenute entro l'indice di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale..."*): tale previsione riguarda le sole opere di finitura e "pavimentazione", intesa come rivestimento di una superficie sottostante già legittimamente realizzata: si può trattare, ad esempio, della copertura con un lastricato di un cortile in cemento, sempre che non venga alterato l'indice di permeabilità; la circostanza che non venga superato l'indice di permeabilità non è, quindi, di per sé sufficiente a ricondurre le opere tra quelle contemplate all'art. 6, comma 1, lett. e-ter del D.P.R. n. 380/2001. Nel caso di specie, trattandosi della realizzazione *ex novo* di un piazzale prima inesistente (e non di una pavimentazione), è palese che l'intervento non può essere incluso tra quelli di cui alla citata norma.

10.9. In conclusione, il primo motivo d'appello deve essere respinto.

11. Con il secondo motivo d'appello la Società deduce l'erroneità della sentenza appellata nella parte in cui ha disatteso la censura relativa alla violazione dell'art. 7 della L. n. 241/90, richiamando il principio giurisprudenziale secondo cui una simile partecipazione non sarebbe necessaria in ragione del contenuto vincolato degli atti che sanzionano gli illeciti edilizi.

11.1. Secondo l'appellante è mancato un atto di accertamento delle opere in contestazione, e comunque non si comprende quali esigenze di celerità imponessero l'omissione della comunicazione di avvio del procedimento.

11.2. La censura è manifestamente destituita di fondamento.

11.3. Circa la natura delle opere in contestazione, l'ordinanza impugnata ha inteso sanzionare – come già precisato – la trasformazione del fondo, mediante compattamento del terreno e stesura di uno strato di ghiaia, mentre il riferimento al fatto che vi fossero allocati materiali di ferro e ceramica o automezzi è servito per individuare la finalità della suddetta trasformazione. Orbene, il fatto che il terreno sia stato fatto oggetto di opere di compattamento per essere poi coperto con ghiaia è circostanza che l'appellante non ha contestato; allo stesso modo l'appellante non ha contestato di utilizzare il fondo per finalità connesse alla propria attività imprenditoriale, che non è di tipo agricolo. Di conseguenza il fatto che essa non abbia ricevuto la comunicazione di avvio del

procedimento e non abbia presenziato al sopralluogo, in esito al quale è stato contestato l'illecito edilizio, non può ridondare in illegittimità dell'atto impugnato, dal momento che questo si fonda su fatti non contestati. Inoltre, per le ragioni indicate nei paragrafi che precedono, è evidente la sussistenza dell'illecito edilizio, a fronte del quale la sanzione demolitoria costituiva atto dovuto per il Comune.

11.4. Quanto precede induce ad affermare che il contenuto dell'atto impugnato non avrebbe potuto essere differente, e che la violazione procedimentale contestata dall'appellante non può determinare, ai sensi dell'art. 21 *octies* della L. n. 241/90, l'annullamento dell'ordinanza di demolizione impugnata in primo grado.

12. In conclusione l'appello è infondato e l'appellata sentenza deve essere confermata.

13. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante al pagamento, in favore del Comune di Montecorvino Pugliano, delle spese relative al presente grado di giudizio, che si liquidano in €. 5.000,00 (cinquemila), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 giugno 2022 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Massimiliano Tarantino, Presidente FF

Alessandro Maggio, Consigliere

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Stefano Toschei, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere, Estensore

IL SEGRETARIO