

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia
(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 138 del 2016, proposto da:
Consorzio per lo sviluppo industriale della zonao in
liquidazione, rappresentato e difeso dall'avv. Roberto Paviotti, con domicilio eletto
presso la Segreteria Generale del T.A.R., in Trieste, piazza Unità d'Italia n. 7;

contro

Comune di San Giorgio di Nogaro, rappresentato e difeso dall'avv. Salvatore
Spitaleri, con domicilio eletto presso la Segreteria Generale del T.A.R., in Trieste,
piazza Unità d'Italia n. 7;

nei confronti di

P. s.c.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Oliviero Comand, con domicilio eletto
presso la Segreteria Generale del T.A.R. in Trieste, piazza Unità d'Italia n. 7;
M. D. S.r.l., non costituita in giudizio;
F. G. , non costituito in giudizio;

per l'annullamento, previa sospensione cautelare dell'efficacia

dell'ordinanza n. 2/2016 del 26 febbraio 2016 con la quale il Responsabile
dell'Area Tecnica del Comune di San Giorgio di Nogaro, oltre ad ordinare al
Consorzio per lo sviluppo industriale della zona (nonché alla P.

S.c.r.l., all'Impresa M. D. e al Direttore Lavori geom. F. G.) ai sensi del 2° comma dell'art. 45 L.R. 19/2009 di rimuovere il cumulo di materiale depositato nella cd. “.....” e di rimettere in pristino l’area entro 90 giorni, ha avvertito che, in difetto di tempestivo adempimento, il Comune ex comma 3 del medesimo art. 45 acquisirà di diritto gratuitamente al proprio patrimonio non solo l'area di circa 9.700 metri quadri su cui il cumulo è stato depositato, ma anche le aree contermini al sedime interessato dall’abuso “al fine di configurare un lato regolare per la coerente applicazione della pianificazione vigente”, per una superficie totale di mq. 38.993.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di San Giorgio di Nogaro e di P. s.c.r.l.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 21 giugno 2017 la dott.ssa Alessandra Tagliasacchi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

Il Consorzio per lo sviluppo industriale della zona, ora in liquidazione (nel prosieguo, anche solo Consorzio), impugna, chiedendone l’annullamento previa sospensione cautelare dell’efficacia, l’ordinanza n. 2/2016 del 26.02.2016, emessa ai sensi dell’articolo 45, comma 2, L.R. F.V.G. n. 19/2009 dal Comune di San Giorgio di Nogaro, con l’avvertimento che in caso di mancata ottemperanza verrà acquisita gratuitamente al patrimonio comunale un’area complessivamente estesa per mq. 38.993.

Esponde a tale fine:

- di avere approvato, nell'esercizio delle competenze di pianificazione di cui è titolare all'interno della –, una serie di interventi volti alla mitigazione e compensazione dell'impatto creato dallo sviluppo industriale dell'area medesima sulla laguna di Grado e Marano, classificata come ZSC – Zona speciale di conservazione ai sensi della Direttiva Habitat (92/43/CEE) e come Zona di Protezione Speciale ai sensi della Direttiva Uccelli (2009/147/CE),
- di avere in particolare previsto che i terreni di “.....”, che si affacciano direttamente sulla laguna e sono posti a sud del comprensorio “.....”, venissero espropriati e fatti oggetto di interventi di rinaturalizzazione;
- di aver ottenuto dalla Regione Friuli Venezia Giulia il finanziamento per ciascuno dei tre lotti in cui era suddiviso il progetto medesimo;
- di aver presentato in data 25.05.2011 al Comune di San Giorgio di Nogaro domanda di permesso di costruire relativamente ai lavori di predisposizione dell'area in questione per la rinaturalizzazione, mediante il rialzo di una fascia di terreno di mq. 220.000 fino al livello della limitrofa strada provinciale, con riporto e stesura di circa mc. 620.000 di materiale naturale, successivamente ridotti a mc. 570.000;
- di aver ottenuto in data 12.07.2012 il richiesto titolo edilizio;
- di aver autorizzato la società P. s.c.r.l. a depositare circa mc. 34.000 di materiale di tipo “flysh” (proveniente dagli scavi per la realizzazione di un parcheggio interrato in Comune di Trieste) su una superficie di circa mq. 9.700;
- di non aver rinvenuto autorizzazione alcuna per l'ulteriore incremento del cumulo così formatosi di circa mc. 1.460 di materiale proveniente da un cantiere in Comune di Cervignano del Friuli e depositato dalla società M. D. S.r.l.;

- di essere stato dichiarato dal Comune decaduto dal permesso di costruire per mancato completamento dei lavori autorizzati nel termine di tre anni;
- di essere stato destinatario (unitamente alle società P. s.c.r.l. e M. D. S.r.l. e al Direttore Lavori) di provvedimento di rimozione del cumulo di materiale, emesso dal Comune ai sensi dell'articolo 45, comma 2, L.R. F.V.G. n. 19/2009 all'esito del sopralluogo effettuato in data 29.01.2016, dal quale è emerso la totale difformità dei lavori parzialmente eseguiti rispetto a quelli a suo tempo autorizzati;
- di essere stato destinatario della comunicazione da parte del Comune di avvio del procedimento volto all'emanazione dell'ordinanza di rimozione e smaltimento del materiale, questa volta ai sensi degli articoli 192, comma 3, e 244 D.Lgs. n. 152/2006.

Avverso l'ordinanza di rimessione in pristino ex articolo 45, comma 2, L.R. F.V.G. n. 19/2009 il Consorzio deduce i seguenti motivi di illegittimità:

I[^]. "Violazione di legge: falsa applicazione dell'art. 45 L.R. 11 novembre 2009 n. 19", con il quale contesta l'applicabilità al caso di specie della precitata disposizione regionale, sia perché il rialzo di una fascia di terreno con materiale di riporto non costituirebbe intervento edilizio, sia perché l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale, per di più di un'area quattro volte superiore a quella ove insiste il cumulo di materiale di cui si discute, sarebbe prevista solamente per il caso di inosservanza dell'obbligo di demolizione e non anche di quello di rimozione;

II[^]. "Violazione di legge: art. 3 Legge 241/90. Eccesso di potere per carenza di motivazione", con il quale si duole della mancata esplicitazione da parte del Comune delle ragioni sottese alla decisione di acquisire gratuitamente, in caso di inottemperanza all'obbligo di rimozione, un'area di dimensioni all'incirca quattro volte superiore a quelle dell'area ove attualmente insiste il suddetto cumulo di materiale.

Si è costituito in giudizio il Comune di San Giorgio di Nogaro, eccependo preliminarmente l'inammissibilità/improcedibilità degli atti presupposti, ovvero sia l'annullamento in autotutela della proroga del permesso di costruire inizialmente concessa e l'accertamento dell'intervenuta decadenza del titolo edilizio.

Nel merito parte resistente controdeduce a ciascuna della censure promosse da controparte, concludendo per la reiezione del gravame.

Si è costituita in giudizio anche la società P. s.c.r.l., rappresentando di avere a propria volta impugnato l'ordinanza qui gravata con separato ricorso al T.A.R..

Non si sono, invece, costituiti in giudizio gli altri destinatari dell'ordinanza di demolizione, pure ritualmente evocati.

Con ordinanza cautelare n. 35/2016 questo Tribunale ha accolto la domanda di sospensione interinale del provvedimento gravato proposta dal ricorrente.

In vista dell'udienza di merito, sia parte ricorrente, che parte resistente hanno depositato memoria difensiva.

Dopo un rinvio, concesso a seguito di concorde e motivata richiesta delle parti, alla pubblica udienza del 21 giugno 2017 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Viene all'esame di questo Tribunale l'ordinanza in epigrafe compiutamente indicata con la quale il Comune di San Giorgio di Nogaro ha ordinato al Consorzio per lo sviluppo industriale della zona, alle società P. s.c.r.l. e M. D. S.r.l., e a geom. G. F. la rimozione del cumulo di terra depositato in un'area del comprensorio "....." (in atti catastalmente individuata) e la rimessione in pristino.

Il presente giudizio è stato promosso dal Consorzio, che sostiene la non sussumibilità della fattispecie concreta nell'ipotesi prevista e sanzionata dall'articolo 45, commi 2 e 3, L.R. F.V.G. n. 19/2009 (primo motivo di ricorso) e il difetto di motivazione in punto di estensione dell'area che verrà acquisita gratuitamente al

patrimonio comunale in caso di inottemperanza all'ordine medesimo (secondo motivo di ricorso).

Preliminarmente il Collegio deve farsi carico dell'eccezione di inammissibilità/improcedibilità del ricorso sollevata dalla difesa del Comune per omessa impugnazione degli atti presupposti (i.e. l'accertamento dell'intervenuta decadenza del permesso di costruire).

L'eccezione è infondata per un duplice ordine di ragioni.

Da un lato, infatti, va considerato che l'ordine di rimozione del materiale è motivato con riguardo alla difformità tra quanto eseguito e quanto assentito con il titolo autorizzatorio originariamente rilasciato al Consorzio e non con riguardo al successivo venir meno dello stesso.

Dall'altro lato, va considerato che le censure dedotte dal ricorrente prescindono dalla sopravvenuta assenza di un valido titolo edilizio e hanno di mira piuttosto le conseguenze negative, soprattutto con riguardo al proprio diritto dominicale, derivanti dall'inottemperanza dell'ordine di rimozione. La tesi del Consorzio è, invero, che non possa essere disposta la sottrazione di un'area quattro volte superiore a quella sulla quale insiste il cumulo stesso.

Passando, pertanto, alla disamina del merito del ricorso e anticipando le conclusioni, va detto che è infondato il primo motivo di ricorso, mentre è fondato il secondo.

Invero, ai sensi dell'articolo 45, comma 2, L.R. F.V.G. n. 19/2009, è assoggettata a sanzione amministrativa ripristinatoria (i.e. demolizione o rimozione) l'intervento edilizio eseguito in assenza di titolo edilizio, ovvero in difformità o con variazione essenziale da esso.

Parte ricorrente nulla oppone alla non conformità dei lavori eseguiti al permesso di costruire, contestagli dal Comune con il provvedimento sanzionatorio qui in esame.

D'altro canto, non vi è dubbio che i lavori di cui si discute costituissero intervento edilizio e come tali necessitassero del preventivo rilascio di titolo edilizio.

Ai sensi dell'articolo 19, comma 1, lettera e), L.R. n. 19/2009, infatti, costituiscono (tra gli altri) interventi edilizi quelli di trasformazione territoriale, intendendosi per tali – giusta quanto dispone l'articolo 4, comma 1, lettera e), n. 1, della medesima L.R. – lo sbancamento, il terrazzamento e il riporto di parti del territorio non strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e delle pratiche agro-silvo-pastorali.

Orbene, non vi è dubbio che a tale categoria sia da ascrivere l'intervento in esame. Dalla documentazione versata in atti risulta, infatti, che il Consorzio ha presentato istanza di permesso di costruire relativamente a lavori di predisposizione dell'area per la successiva rinaturalizzazione mediante opere di riporto di terreno.

Secondo la relazione illustrativa, le opere progettate comprendevano la realizzazione di canali di raccordo del sistema idrico esistente, la stesura uniforme di 570.000 mc. di terreno vegetale su una superficie complessiva di 220.000 mq., la rinaturalizzazione dell'area con la piantumazione di alberi e la semina di prato stabile.

Si tratta all'evidenza di un intervento complesso e particolarmente consistente quanto a estensione e dimensione, che non muta natura in ragione delle finalità asseritamente ambientali che mira a perseguire.

D'altro canto, per espressa previsione normativa (segnatamente, articolo 4, comma 2, lettera d), L.R. F.V.G. n. 19/2009) l'attività edilizia libera è limitata alle ipotesi in cui non si verifica una alterazione rilevante dei luoghi. E la stesura di 570.000 mc. di materiale su un'area di 220.000 mq. determina senza dubbio un'alterazione rilevante dello stato dei luoghi.

In conclusione, siamo in presenza di un intervento edilizio eseguito in difformità del necessario permesso di costruire.

Conseguentemente, il provvedimento sanzionatorio ripristinatorio, nel caso di specie nella forma dell'ordinanza di rimozione del materiale accumulato, si configura come atto ad adozione vincolata da parte del Comune (cfr., T.A.R. Piemonte, Sez. I[^], sentenza n. 376/2017) ed è perfettamente legittimo.

Ora l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale dell'area su cui insiste l'opera abusiva è conseguenza automatica dell'inottemperanza all'ordine ripristinatorio (cfr. C.d.S, Sez. IV[^], sentenza n. 2053/2017).

Né può convenirsi con il Consorzio ricorrente per cui l'acquisizione gratuita dell'area sia limitata alla sola ipotesi di inosservanza dell'ordine di demolizione, con esclusione dell'inosservanza dell'ordine di rimozione (qui in esame).

A siffatta lettura restrittiva del sistema sanzionatorio ostano ragioni sia di ordine sistematico, sia di ordine testuale.

Invero, non vi è motivo evidente per differenziare le due sanzioni (la demolizione e la rimozione), specie considerando la medesima natura ripristinatoria delle stesse e la medesima esigenza di incentivarne (attraverso la previsione di ulteriori conseguenze negative) l'esecuzione da parte del destinatario.

Al contempo, è lo stesso articolo 45 L.R. F.V.G. a ricollegare la sottrazione del bene all'inosservanza anche dell'ordine di rimozione. Invero, sia al comma 2 è previsto che nel provvedimento che ingiunge la demolizione o la rimozione sia indicata anche l'area eventualmente oggetto di acquisizione gratuita, sia al comma 3 è stabilito che l'acquisizione scatti all'inottemperanza della demolizione e del ripristino dello stato dei luoghi: concetto quest'ultimo che ricomprende anche la rimozione.

Per converso, ove l'area oggetto di acquisizione coattiva ecceda quella sulla quale insistono le opere abusive (sino a un massimo di dieci volte tanto), il provvedimento deve essere puntualmente motivato, con l'esplicitazione delle opere necessarie ai fini urbanistico-edilizi destinate a occupare l'intera area in

questione (cfr. T.A.R. Campania – Napoli, Sez. II[^], sentenza n. 3118/2016; T.A.R. Lazio – Roma, Sez. I[^], sentenza n. 217/2014).

Orbene, nel caso di specie detto obbligo motivazionale è stato del tutto disatteso.

Il Comune, infatti, in maniera apodittica, si è limitato ad affermare che l'acquisizione di un'area di estensione quattro volte superiore a quella su cui insiste il cumulo di materiale per cui è causa sia necessaria per la corretta destinazione d'uso pubblico della medesima, secondo la vigente pianificazione urbanistica.

Nessuna indicazione è stata fornita circa le opere di pubblico interesse che il Comune intende realizzare sull'area medesima e che rendono necessario estendere oltre il limite minimo normativamente fissato l'effetto ablativo.

In definitiva, il ricorso è fondato limitatamente alla determinazione dell'area ulteriore rispetto all'area di sedime da acquisire gratuitamente al patrimonio comunale.

Il provvedimento impugnato viene quindi annullato in parte qua, con salvezza degli ulteriori provvedimenti adottabili secondo i principi sopra menzionati.

Le spese di giudizio, considerata la soccombenza parziale, sono interamente compensate fra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia - Sezione Prima, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 21 giugno 2017 con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente

Manuela Sinigoi, Consigliere

Alessandra Tagliasacchi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Alessandra Tagliasacchi

IL PRESIDENTE
Oria Settesoldi

IL SEGRETARIO