



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 Emilia Romagna

sezione staccata di Parma (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso n. 244 del 2010 proposto da Ferretti Villiam, rappresentato e difeso dall'avv. Daniele Turco e dall'avv. Fabio Iannaccone, ed elettivamente domiciliato in Parma, via Girolamo Cantelli n. 9, presso lo studio dell'avv. Paola Da Vico;

contro

il Comune di Scandiano, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Coli ed elettivamente domiciliato in Parma, b.go G. Tommasini n. 20, presso lo studio dell'avv. Mario Ramis;
la Soprintendenza per i Beni architettonici e Paesaggistici dell'Emilia-Romagna, in persona del legale rappresentante p.t. difesa e rappresentata dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Bologna, domiciliataria ex lege;
la Provincia di Reggio Emilia, non costituita in giudizio;

nei confronti di

Ferretti Giorgio e Grassi Alessandra Donata, rappresentati e difesi dall'avv. Ermes Coffrini e dall'avv. Maurizio Colotto, con domicilio presso la Segreteria della Sezione;

per l'annullamento

della nota prot. n. 15591 del 24 agosto 2010, con cui il Comune di Scandiano ha dato riscontro alla diffida inoltrata in data 31 luglio 2010 dal ricorrente;

della "comunicazione di inizio lavori" n. 25547 del 31 dicembre 2009, presentata dal sig. Giorgio Ferretti all'Amministrazione comunale;

dell'ordinanza n. 248 del 30 dicembre 2009, con cui il Comune di Scandiano ha irrogato la sanzione di cui all'art. 16 della legge reg. n. 23 del 2004;

della "denuncia di inizio attività" in sanatoria n. 293 del 14 dicembre 2009, presentata dal sig. Giorgio Ferretti all'Amministrazione comunale, e dell'eventuale assenso – esplicito o implicito – formatosi sulla stessa;

dell'ordinanza n. 217 del 3 novembre 2009, con cui il Responsabile dello Sportello per l'Edilizia del Comune di Scandiano ha ingiunto la sospensione dei lavori;

del verbale n. 11-2009 del 12 ottobre 2009, con cui la Polizia Municipale di Scandiano ha accertato irregolarità edilizie;

di ogni altro atto preordinato, connesso e/o consequenziale.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Scandiano, della Soprintendenza per i Beni architettonici e Paesaggistici dell'Emilia-Romagna e di Ferretti Giorgio e Grassi Alessandra Donata;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore il dott. Italo Caso;

Uditi, per le parti, alla pubblica udienza del 15 giugno 2011 i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

Con verbale di accertamento di irregolarità edilizie n. 11-2009 del 12 ottobre 2009 il Comando di Polizia Municipale del Comune di Scandiano rilevava che, presso aree identificate al Catasto al fg. 37 part. 1582 e 1583, il sig. Giorgio Ferretti stava eseguendo lavori di movimento terra, consistenti in opere di scavo e di riporto di terreno con formazione di aree pianeggianti e scarpate; a séguito di ciò, con ordinanza n. 217 del 3 novembre 2009 il Responsabile dello Sportello per l'Edilizia ingiungeva l'immediata sospensione dei lavori. Indi, il Ferretti presentava in data 14 dicembre 2009 una "denuncia di inizio attività" in sanatoria (n. 293/2009) relativa alle opere oggetto dell'ordine di sospensione, che venivano successivamente sanzionate in via pecuniaria, ai sensi dell'art. 16 della legge reg. n. 23 del 2004, in quanto opere ascrivibili alla fattispecie "significativi movimenti di terra senza opere non connessi all'attività agricola" di cui all'art. 8, comma 1, lett. m), della legge reg. n. 31 del 2002, e quindi subordinate alla tempestiva presentazione di una d.i.a. (v. ord. n. 248 del 30 dicembre 2009, a firma del Responsabile dello Sportello unico per l'Edilizia). Prodotta dal Ferretti la "comunicazione di inizio lavori" in data 31 dicembre 2009 (prot. n. 25547), il legale del ricorrente denunciava l'irregolarità dell'intervento edilizio e sollecitava l'Amministrazione comunale ad assumere le misure necessarie ad impedirne l'ulteriore corso e a ripristinare lo stato dei luoghi (nota pervenuta al Comune di Scandiano il 31 luglio 2010), richiesta cui il Responsabile dello Sportello per l'Edilizia dava riscontro con nota prot. n. 15591 del 24 agosto 2010, indicando le ragioni per le quali si escludeva la sussistenza di irregolarità.

Avverso tali atti ha proposto impugnativa il ricorrente, proprietario di terreno e fabbricato localizzati nelle immediate vicinanze dell'area interessata dai lavori. Imputa all'Amministrazione comunale di avere ritenuto la conformità urbanistica di un intervento realizzato in zona a destinazione agricola nonostante l'utilizzazione del terreno ad altri fini; deduce la difformità dei lavori eseguiti

rispetto a quanto indicato nella d.i.a.; assume che, per essersi in tal modo modificato e stravolto il naturale assetto dei luoghi e determinatasi una diversa morfologia di tutta l'area, sarebbe stato necessario il rilascio di un permesso di costruire, anche alla luce del disposto dell'art. 26 del regolamento edilizio comunale; prospetta la sviata condotta dell'Amministrazione comunale, rimproverata di avere sezionato le varie opere in modo da far rientrare il tutto nella fattispecie per la quale è sufficiente la d.i.a.; lamenta l'omessa considerazione delle disposizioni del "piano territoriale di coordinamento provinciale" (artt. 45, 50 e 51), che avrebbero dovuto precludere l'intervento edilizio di che trattasi; censura la mancata acquisizione delle autorizzazioni legate alla circostanza che si tratterebbe di area soggetta a vincolo storico-paesaggistico e a vincolo idrogeologico, con l'ulteriore rilievo che l'art. 16.6 delle n.t.a. del piano regolatore prevede un «piano di sviluppo aziendale» nella fattispecie inesistente; si duole, infine, dell'illegittimo impiego di rifiuti per l'effettuazione delle varie operazioni di sistemazione del terreno, pratica vietata dall'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006 e quindi indebitamente ignorata dall'Amministrazione comunale nonostante le segnalazioni del ricorrente. Di qui la richiesta di annullamento degli atti impugnati.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Scandiano, la Soprintendenza per i Beni architettonici e Paesaggistici dell'Emilia-Romagna e i sigg.ri Giorgio Ferretti e Alessandra Donata Grassi, tutti opponendosi all'accoglimento del ricorso.

All'udienza del 15 giugno 2011, ascoltati i rappresentanti delle parti, la causa è passata in decisione.

Il ricorso è infondato.

Una prima questione riguarda la conformità urbanistica dell'intervento, che il ricorrente nega sussistere in ragione dell'ascrivibilità dell'area alla «zona "E8" agricola di tutela agronaturalistica» e dell'effettiva destinazione del terreno di che trattasi ad uso diverso da quello agricolo. Sennonché, la disciplina di piano relativa

a tale comparto (art. 16.8 n.t.a.) ammette gli "...interventi e le attività ... finalizzate alla conservazione e al ripristino delle componenti naturali e dei relativi equilibri, armonicamente coordinati con l'ordinaria utilizzazione agraria del suolo e con la possibilità di una fruizione dei luoghi a scopo escursionistico e ricreativo, comunque rispettosa delle caratteristiche ambientali, paesaggistiche e storiche presenti in tali zone ..."; ne deriva, allora, la piena legittimità dell'attività di maneggio, i cui tratti distintivi ben si iscrivono nelle tipologie d'uso (non circoscritte alla sola attività agricola) prefigurate dalla disposizione locale, e corretta pertanto si rivela la decisione dell'Amministrazione di valutarne ammissibile la localizzazione sul terreno di proprietà degli autori della d.i.a.

Né assume rilievo l'addotta realizzazione di opere difformi da quelle indicate nella d.i.a., per attenersi a un simile aspetto non alla legittimità in sé del titolo edilizio, quanto piuttosto alla regolarità della fase di esecuzione dei lavori, che implica semmai il compimento di un abuso per difformità dal titolo abilitativo e il suo accertamento nell'ambito di un autonomo procedimento amministrativo. Peraltro, il ricorrente ha solo genericamente denunciato dette irregolarità.

Priva di fondamento è anche la censura imperniata sull'erroneo ricorso alla d.i.a. per un intervento edilizio che, a dire del ricorrente, avrebbe invece richiesto il permesso di costruire. In effetti, l'art. 8, comma 1, lett. m), della legge reg. n. 31 del 2002 include tra gli interventi assoggettati a denuncia di inizio attività i "...significativi movimenti di terra senza opere non connessi all'attività agricola ..." (da intendere, ai sensi della lett. m), dell'Allegato alla legge, come i "rilevanti movimenti morfologici del suolo non a fini agricoli e comunque estranei all'attività edificatoria quali gli scavi, i livellamenti, i riporti di terreno, gli sbancamenti. Il regolamento urbanistico ed edilizio definisce le caratteristiche dimensionali, qualitative e quantitative degli interventi al fine di stabilirne la rilevanza"), con una formulazione che per la sua ampiezza ricomprende una svariata gamma di lavori, purché tali da incidere unicamente sul terreno, senza il coinvolgimento di manufatti edilizi di qualsiasi tipo; né, del resto, un ostacolo può

rinvenirsi nell'art. 26 del regolamento edilizio comunale – che vi fa rientrare gli interventi sul territorio che ne comportano modifiche morfologiche ed altimetriche a mezzo di scavi, sbancamenti, livellamenti, rinterri, riporti di terreno, e stabilisce che detti “...movimenti di terra ... non dovranno di norma comportare alterazioni della quota del suolo superiori a m 1,50 rispetto al piano di campagna esistente ...” –, in quanto il limite di m. 1,50 è puramente indicativo, e comunque va riferito al complesso dell'intervento e alle variazioni che ne risente la totalità dell'area interessata, non a singole parti o frazioni di terreno oggetto di movimentazione.

Né, poi, convince, l'assunto secondo cui l'Amministrazione avrebbe voluto dare una lettura riduttiva e parziale dell'intervento al deliberato scopo di farlo rientrare nella fattispecie collegata alla d.i.a. Come si è detto, invero, le movimentazioni di terreno, seppur di rilevante entità, non eccedono i limiti insiti nella norma, e non si può di conseguenza parlare di trasformazione urbanistica del territorio, anche perché le altre opere denunciate sono “minori” (limitato abbattimento di piante, parziale variazione del tracciato di strade interpoderali, tombamento di fossato, realizzazione di muro di recinzione, altri piccoli interventi) e non presentano in sé elementi che ne giustifichino la riconducibilità alle categorie dei lavori sottoposti a permesso di costruire, per essere in parte ascrivibili ai movimenti di terra senza opere e per essere in parte classificabili come attività soggette a d.i.a.

Quanto, poi, alla lamentata violazione degli artt. 45, 50 e 51 del p.t.c.p., è sufficiente rilevare che tali disposizioni non sono direttamente applicabili nei rapporti con i privati ma richiedono che se ne recepisca il contenuto nella disciplina urbanistica comunale. Come è noto, il piano territoriale provinciale è strumento programmatico di carattere intermedio (v., ex multis, TAR Emilia-Romagna, Parma, 10 marzo 2008 n. 130), onde non si può prescindere dalle norme di dettaglio adottate in sede locale per ricavare le regole da applicare al caso concreto.

Indimostrata, invece, è la presenza in loco del vincolo storico-paesaggistico e del vincolo idrogeologico. L'Amministrazione comunale ne ha escluso l'esistenza, e il ricorrente non ne ha fornito prova.

Quanto, infine, al lamentato impiego di rifiuti per i lavori di movimentazione del terreno e alla loro conseguente indebita dispersione nell'ambiente, si tratta di censura di cui non è stato dato un oggettivo riscontro ed è piuttosto frutto di ipotesi e congetture. La doglianza si rivela perciò generica.

Né è possibile accedere alla richiesta di una consulenza tecnica d'ufficio o all'espletamento dell'invocata prova testimoniale. Da un lato, la consulenza tecnica d'ufficio, in quanto mezzo di indagine finalizzato ad aiutare il giudice nella valutazione degli elementi acquisiti o nella soluzione di questioni che comportino specifiche conoscenze, non può essere disposta al fine di esonerare la parte dal fornire le prove di quanto assume ed è quindi legittimamente negata dal giudice qualora la parte tenda con esso a supplire alle deficienze delle proprie allegazioni ovvero a compiere un'indagine esplorativa alla ricerca di elementi di fatto o circostanze non provati (v., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. V, 29 ottobre 2009 n. 6688); dall'altro lato, la richiesta di prova testimoniale risulta effettuata in modo del tutto generico, neppure risultando specificati i soggetti che sarebbero in grado di fornire elementi di giudizio idonei alla risoluzione della controversia.

In definitiva, il ricorso va respinto.

La peculiarità delle questioni trattate giustifica la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna, Sezione di Parma, pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Parma, nella Camera di Consiglio del 15 giugno 2011, con l'intervento dei magistrati:

Mario Arosio, Presidente

Italo Caso, Consigliere, Estensore

Emanuela Loria, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/06/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)