

N. 01985/2013 REG.PROV.COLL.
N. 01789/2012 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 Lombardia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1789 del 2012, proposto da:

AZIENDA AGRICOLA IL NUOVO BOSCO s.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avv.ti Mario Lavatelli, Vincenzo Latorraca e Micaela Chiesa, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultima in Milano, Corso di Porta Vittoria n. 47;

contro

COMUNE DI NOVEDRATE, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Andrea Mascetti, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Paola Balzarini in Milano, V.le Bianca Maria n. 23;

per l'annullamento

del provvedimento prot. n. 4128 del 7 giugno 2012 avente ad oggetto "procedimento domanda di accertamento di conformità edilizia pratica n. 05/2011 – prot. gen. 4902/2011 del 14 luglio 2011 controdeduzione alla Vs nota prot. n. 3109 del 7 maggio 2012";

del provvedimento prot. n. 4127 del 7 giugno 2012 avente ad oggetto “procedimento domanda di accertamento di compatibilità paesaggistica pratica n. 5/2011 – prot. gen. 4903 del 14 luglio 2011 controdeduzione alla Vs nota prot. n. 3108 del 7 maggio 2012;

del provvedimento prot. n. 4420 del 18 giugno 2012 avente ad oggetto “accoglimento dell’accertamento di conformità edilizia pratica n. 5/2011 in relazione alla qualificazione dell’intervento, ai criteri ed alla quantificazione delle sanzioni;

nonché per l’accertamento

e declaratoria dei corretti criteri di quantificazione della sanzione con particolare riferimento alla “relazione per la valutazione dell’indennità risarcitoria del danno ambientale” allegata al preavviso di accoglimento prot. n. 2822 del 23 aprile 2012 ed allo schema di calcolo della sanzione pecuniaria prevista per l’accertamento di conformità edilizia allegato all’avviso prot. n. 2832 del 23 aprile 2012.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 maggio 2013 il dott. Stefano Celeste Cozzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L’ Azienda Agricola il Nuovo Bosco s.r.l. (d’ora innanzi anche “Nuovo Bosco s.r.l.” o “la società”) è proprietaria di una vasto appezzamento di terreno collocato nei territori dei Comuni di

Novedrate, Mariano Comense e Lentate sul Seveso, utilizzati dalla stessa per lo svolgimento di attività zootecnica.

2. In data 14 luglio 2011, la società ha presentato al Comune di Novedrate istanze di accertamento di conformità edilizia e di accertamento di compatibilità paesaggistica per un intervento eseguito senza titolo su di un immobile situato nel suindicato complesso e, precisamente, su un di edificio situato nel territorio del predetto Comune ed identificato al mapp. n. 1697, foglio n.6.

3. Il Comune di Novedrate, con provvedimenti in data 23 aprile 2012 prot. n. 2832 e prot. n. 2822, ha preannunciato l'accoglimento delle suddette istanze, specificando tuttavia che tale accoglimento sarebbe stato subordinato alla condizione sospensiva del pagamento delle sanzioni pecuniarie connesse all'illecito edilizio ed all'illecito paesaggistico commessi ed ammontanti rispettivamente ad Euro 28.678,42 ed Euro 75.437,39. Tali prescrizioni sono state ribadite nel provvedimento assunto in data 18 giugno 2012, con il quale è stata accolta l'istanza di accertamento di conformità edilizia e nelle note del 7 giugno 2012, con le quali il Comune ha disatteso le richieste di riesame formulate dalla parte.

4. La ricorrente ritiene che l'ammontare delle sanzioni applicate dal Comune sia eccessivo e, per questo motivo, propone il presente ricorso con il quale impugna in parte qua i suindicati provvedimenti .

5. Si è costituito in giudizio, per resistere al gravame, il Comune di Novedrate.

6. La Sezione, con ordinanza n. 1136 del 31 luglio 2012, ha parzialmente accolto l'istanza cautelare. 7. La decisione è stata riformata dal Consiglio di Stato il quale, con ordinanza n. 7590 del 21 novembre 2012, ha integralmente accolto la domanda della ricorrente.

8. In prossimità dell'udienza di discussione del merito le parti hanno depositato memorie insistendo nelle proprie conclusioni.
9. Tenutasi la pubblica udienza in data 23 maggio 2013, la causa è stata trattenuta in decisione.
10. Con il primo motivo la ricorrente deduce la violazione dell'art. 10 bis della legge n. 241/90 posto che, a suo dire, il Comune non avrebbe dato riscontro ai rilievi da essa sollevati in sede procedimentale mediante la produzione di apposite memorie.
11. La doglianza è infondata in punto di fatto, atteso che il Comune, negli atti successivi a quelli con cui è stato dato preavviso di accoglimento, ha adeguatamente riscontrato i rilievi sollevati dalla parte in sede procedimentale, evidenziando, da un lato, che gli interventi abusivi realizzati non potevano essere ascritti alla categoria della manutenzione straordinaria, ma che gli stessi, in ragione della loro consistenza, dovevano essere ricondotti a quella della ristrutturazione; e chiarendo, da altro lato, i criteri e le ragioni che l'hanno indotto a formulare le quantificazioni avversate.
12. Con il secondo mezzo la ricorrente contesta la conclusione cui è giunto il Comune di Novedrate il quale, come riferito, ritiene che gli interventi per i quali è stato chiesto il rilascio di permesso in sanatoria andrebbero qualificati quali interventi di ristrutturazione, ed ha calcolato l'ammontare della sanzione pecuniaria in relazione alla qualificazione operata. In particolare, a dire della parte, e contrariamente a quanto ritenuto dall'Amministrazione intimata, il suddetto intervento non avrebbe determinato né un mutamento della destinazione d'uso dell'immobile (essendo questo ancora destinato, come in passato, ad attività imprenditoriale agricola), né un aumento della superficie lorda di pavimento.

19. L'art. 27, primo comma, lett. c), della l.r. 11 marzo 2005 n. 12, al contrario del citato art. 3 del d.P.R. n. 380/2001, nel fornire la definizione degli interventi di manutenzione straordinaria, non pone il limite del mantenimento della destinazione d'uso né quello dell'aumento di superficie. Ritiene tuttavia il Collegio che la lacuna contenuta nella legge regionale vada colmata attraverso l'applicazione delle norme statali, posto che queste ultime, nella parte in cui definiscono le categorie di interventi edilizi, vanno considerate quali espressione di principi fondamentali della materia (cfr. Corte Costituzionale, sent. n. 309 del 23 novembre 2011), e che, quindi, una diversa interpretazione porrebbe inevitabilmente il citato art. 27 in contrasto con l'art. 117, comma terzo, Cost.

20. Deve pertanto ritenersi che, anche per la normativa regionale, le opere che determinano il cambio di destinazione d'uso o un aumento di superficie dell'immobili su cui incidono vanno qualificate quali interventi di ristrutturazione edilizia.

21. Ciò premesso deve rilevarsi che, nel caso concreto, la ricorrente ammette di aver effettuato un intervento edilizio in esito al quale un edificio destinato a stalla per conigli è stato trasformato in edificio adibito alla commercializzazione di prodotti agricoli.

22. E' perciò evidente l'avvenuta modificazione della destinazione d'uso dell'immobile.

23. Non rileva a contrario la circostanza che nel fabbricato continua ad esercitarsi un'attività che, in base all'art. 2135 del codice civile, è ancora qualificabile quale attività imprenditoriale agricola.

24. In proposito va invero osservato che la definizione contenuta nella suddetta norma è funzionale all'individuazione della disciplina civilistica da applicarsi alle diverse categorie di imprenditori; essa al contrario non

rileva in campo urbanistico- edilizio laddove occorre verificare, al fine di stabilire se vi sia stato mutamento di destinazione d'uso, l'incidenza dell'intervento sul carico urbanistico esistente. Ed è incontestabile che la trasformazione di una stalla in locale in cui si commercializzano prodotti agricoli - comportando la creazione di un polo di attrazione ove possono potenzialmente concentrarsi un numero consistente e indeterminato di persone - comporta l'aggravamento del preesistente carico urbanistico.

25. Nel caso concreto si è inoltre proceduto al rivestimento delle pareti esterne dell'immobile; operazione questa che ha comportato un lieve aumento della superficie lorda di pavimento da calcolarsi, in base alla normativa tecnica comunale, computando l'ampiezza dei muri perimetrali (la ricorrente non ha peraltro dimostrato, neppure che l'intervento ha comportato un miglioramento dei livelli di coibentazione tali da determinare l'applicazione dei benefici di cui all'art. 2 della l.r. 20 aprile 1995 n. 26).

26. Va pertanto affermato che l'intervento edilizio di cui è causa non può essere ascritto alla categoria della manutenzione straordinaria, ma va correttamente qualificato quale intervento di ristrutturazione edilizia.

27. I motivi esaminati sono quindi tutti infondati.

28. Con il quinto motivo di ricorso viene censurata la violazione dell'art. 37, comma 4, del d.P.R. n. 380/2001 l'applicazione del quale, secondo la ricorrente, avrebbe determinato, per l'illecito edilizio, l'applicazione di una sanzione non superiore ad Euro 5.164. Viene altresì censurata la violazione dell'art. 44, comma 10, della l.r. n. 12/2005 che se correttamente applicata, sempre secondo l'interessata, avrebbe comportato l'applicazione di una sanzione di minor importo rispetto a quello in concreto applicato.

29. In proposito va innanzitutto rilevata l'inapplicabilità dell'art. 37 del d.P.R. 380/2001.

30. Questa norma invero si applica quando l'intervento può essere assentito tramite DIA, ai sensi dell'art. 22, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 380/2001. Nel caso concreto, invece, essendo l'intervento ascrivibile, come visto, alla categoria della ristrutturazione edilizia, ed avendo questo comportato un aumento della superficie, la DIA non poteva costituire titolo abilitativo per la sua realizzazione, essendo all'uopo necessario il rilascio del permesso di costruire ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett. c) dello stesso d.P.R. n. 380/2001.

31. Per quanto concerne l'ipotizzata violazione dell'art. 44 della l.r. n. 12/2005, si rileva che i calcoli effettuati dalla parte non trovano riscontro nelle risultanze documentali depositate in giudizio, dalle quali si evince invece che il Comune ha correttamente applicato le tariffe relative agli interventi di ristrutturazione, giungendo ad una quantificazione complessiva pari ad Euro 28.678,42.

32. Anche questa doglianza è quindi infondata.

33. Con il sesto motivo viene contestata la quantificazione della sanzione applicata per l'illecito paesaggistico, evidenziando che il Comune avrebbe, illogicamente, calcolato il profitto assumendo a parametro di comparazione gli immobili aventi destinazione commerciale.

34. La doglianza viene ribadita nel settimo motivo, nel quale la parte evidenzia l'insussistenza di disposizioni che consentano alle amministrazioni di operare nel modo suesposto.

35. In proposito si osserva quanto segue.

36. Stabilisce l'art. 167, comma 5, del d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, che la sanzione da applicarsi ai fini del rilascio del provvedimento che accerta la compatibilità paesaggistica, è pari "...al maggiore importo tra il danno

arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione". In base a questa disposizione, qualora non vi sia danno paesaggistico, occorre quindi verificare, al fine della quantificazione della sanzione, la consistenza del maggior valore conseguito dall'immobile a seguito dell'intervento abusivo realizzato.

37. Aggiunge la norma che "l'importo della sanzione pecuniaria è determinato previa perizia di stima".

38. Come si vede le suindicate disposizioni lasciano ampio margine di discrezionalità alle amministrazioni, le quali debbono formulare le proprie valutazioni applicando correttamente le regole tecniche proprie della scienza dell'estimo, onde addivenire ad una plausibile determinazione del valore economico del bene stimato.

39. Contrariamente a quanto sostenuto dalla parte, non è quindi necessaria la sussistenza di norme giuridiche che specifichino i criteri di stima ed autorizzino le amministrazioni a procedere secondo determinate modalità. La valutazione operata da queste ultime costituisce dunque esercizio di discrezionalità tecnica che può essere sindacata dal giudice amministrativo solo in caso di errore di fatto ovvero di palese illogicità.

40. Ciò premesso va osservato che, nel caso concreto, il Comune di Novedrate, nell'elaborare la propria perizia, ha ritenuto di dover quantificare il valore dell'edificio di cui è causa (come conseguito a seguito dell'intervento abusivo realizzato) assumendo a parametro di comparazione i capannoni industriali aventi destinazione commerciale.

41. Ritiene il Collegio che tale valutazione non sia palesemente illogica atteso che, come si è visto sopra, il suddetto immobile è stato in sostanza adibito ad attività commerciale, trovando in esso sede un'attività di commercializzazione di beni (anche se trattasi di beni prodotti

dall'impresa agricola); e che quindi è stato assunto quale termine di comparazione quello proprio di una categoria che presenta forti aspetti di similitudine rispetto a quella cui appartiene l'edificio in considerazione.

42. Né a contrario possono essere utilmente invocati, come fa parte ricorrente, il d.m. 26 settembre 1997 ed il regolamento per il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche della Provincia di Milano, atteso che, come visto, il citato art. 167, comma 5, del d.lgs. n. 42/2004 non rinvia ad alcun atto di normazione secondaria, affermando invece che la quantificazione della sanzione va effettuata sulla base di una perizia di stima.

43. Anche queste censure non possono quindi essere accolte.

44. In conclusione, per le ragioni illustrate, il ricorso deve essere respinto.

45. La complessità delle questioni trattate induce il Collegio a disporre la compensazione, fra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 23 maggio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Angelo De Zotti, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Primo Referendario, Estensore

Concetta Plantamura, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 26/07/2013

IL SEGRETARIO

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