

Publicato il 12/09/2023

N. 00515/2023 REG.PROV.COLL.
N. 00548/2021 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 l' Umbria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 548 del 2021, proposto dalla sig.ra -OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Vitelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Perugia, viale Roma, 11;

contro

Comune di Norcia, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Vittorio Betti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Perugia, via Bartolo, 10;

per l'annullamento

- 1) della nota prot. -OMISSIS- del 12 maggio 2021 del Responsabile dell'Area Edilizia Privata e Urbanistica del Comune di Norcia, comunicata a mezzo pec in pari data, avente a oggetto “Pratica --OMISSIS- - Prot. n. - OMISSIS-. Richiesta di accertamento di conformità paesaggistica ai sensi dell'art 167 del Dlgs 42/04. Realizzazione di edificio che costituisce delocalizzazione ed ampliamento di un preesistente annesso agricolo sito in Norcia, Loc. -OMISSIS- – -OMISSIS-. Comunicazione di improcedibilità”, con la quale è stata dichiarata l'improcedibilità dell'istanza di accertamento di conformità proposta dall'odierna ricorrente con riferimento al manufatto precario realizzato dalla medesima, all'indomani del sisma del 2016, quale soluzione abitativa alternativa all'immobile di sua proprietà divenuto inagibile per effetto delle scosse telluriche, ai sensi e per gli effetti dell'art. 8 bis del d.l. n. 189 del 2016, così come modificato dall'art. 7 della l. n. 89 del 2018;
- 2) del parere contrario, di estremi ignoti, rilasciato dalla Commissione per la Qualità Architettonica e il Paesaggio nella seduta del -OMISSIS-, richiamato *per relationem* dal provvedimento sopracitato;
- 3) di ogni altro eventuale atto presupposto, connesso e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 luglio 2023 la dott.ssa Daniela Carrarelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Riferisce la sig.ra -OMISSIS- di essere titolare di una impresa -OMISSIS- sita a Norcia, via -OMISSIS-; a seguito del sisma del 30 ottobre 2016 l'odierna ricorrente è stata costretta, assieme alla figlia e al nipote di pochi mesi con essa conviventi, ad abbandonare la propria abitazione di residenza sita in Norcia, in -OMISSIS-, dichiarata inagibile con qualificazione "B e F" dal Comune di Norcia. Evidenzia la ricorrente che ai proprietari degli immobili classificati con la lettera "B" non spettava l'assegnazione della SAE (soluzione abitativa di emergenza), riservata soltanto ai titolari degli immobili danneggiati di livello "E". Conseguentemente la stessa si vedeva costretta ad allestire presso il terreno agricolo di sua proprietà, destinato alla coltivazione di piante da tartufo, un manufatto precario ligneo delle dimensioni di circa mt -OMISSIS-, quale soluzione abitativa emergenziale e provvisoria; si evidenzia che il manufatto veniva realizzato sull'area di sedime già occupata da un piccolo annesso agricolo crollato a causa del sisma, e che nello stesso la ricorrente si è trasferita, in attesa del ripristino dell'immobile di residenza, insieme alla figlia e al nipote.

Evidenzia la parte ricorrente che l'intenzione della sig.ra -OMISSIS- è sempre stata quella di realizzare un alloggio temporaneo, destinato ad essere restituito alla sua destinazione originaria di annesso funzionale all'attività -OMISSIS- una volta ripristinata la propria abitazione nel centro di Norcia. Di conseguenza, in data 30 giugno 2017 la sig.ra -OMISSIS- presentava presso il Comune di Norcia domanda di permesso di costruire per la ricostruzione del suddetto annesso agricolo diruto e insistente su terreno agricolo sito in Norcia, Loc. -OMISSIS- -OMISSIS- (pratica acquisita agli atti dal Comune in data 5 luglio 2017, protocollo n.-OMISSIS- al n.-OMISSIS-).

In data 24 luglio 2017 veniva acquisita al protocollo n.-OMISSIS- del Comune di Norcia la richiesta per l'autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 ed avviato il relativo procedimento, come da comunicazione dell'ente in data 27 luglio 2017; in data 31 luglio 2017 l'Amministrazione comunale richiedeva talune integrazioni, richiesta riscontrata dal tecnico della ricorrente in pari data.

Riferisce la ricorrente che i lavori venivano avviati nel luglio 2017, nelle more della procedura autorizzativa, stante l'urgenza delle esigenze abitative.

1.1. Con ordinanza del -OMISSIS- il Comune di Norcia ingiungeva la rimozione del manufatto e il ripristino dello stato dei luoghi entro 90 gg.; il provvedimento veniva gravato dall'odierna ricorrente innanzi a questo T.A.R. con ricorso n.r.g. -OMISSIS-.

Stante il sopravvenuto art. 8 bis del d.l. n. 189 del 2016, così come modificato dall'art. 7 della l. n. 89 del 2018, nelle more del giudizio la ricorrente presentava, per il tramite del proprio tecnico, istanza di accertamento di conformità per il mantenimento del manufatto provvisorio realizzato in funzione di abitazione alternativa. Con sentenza -OMISSIS- del 1° marzo 2021, preso atto delle dichiarazioni della parte ricorrente e della necessità della pronuncia dell'Amministrazione sull'istanza pendente, è stata dichiarata l'improcedibilità del ricorso n.r.g. -OMISSIS-.

1.2. Con il provvedimento comunale prot. -OMISSIS- del 12 maggio 2021 è stata dichiarata l'improcedibilità dell'istanza di accertamento di conformità proposta dalla ricorrente, richiamando *per relationem* il parere reso dalla Commissione per la Qualità Architettonica e il Paesaggio nella seduta del -OMISSIS- nei seguenti termini: «*Non è stato dimostrato in modo analitico il rispetto dei requisiti di cui all'art. 167 del Dlgs n. 42/04*».

2. Con il ricorso in epigrafe, la sig.ra -OMISSIS- ha gravato il citato provvedimento del Comune di Norcia prot. -OMISSIS- del 12 maggio 2021, chiedendone l'annullamento per i seguenti motivi in diritto:

i. falsa e/o erronea applicazione dell'art. 10 bis, l. n. 241 del 1990 (come novellato dall'art. 12, comma 1, lett. e) del d.l. n. 76 del 2020 convertito in l. n. 120 del 2020) e dell'art. 6, lett. b), l. n. 241 del 1990, violazione del principio di buona fede, per mancata comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza e mancato soccorso istruttorio;

ii. falsa e/o erronea applicazione dell'art. 8 bis d.l. n. 189 del 2016 (come modificato dall'art. 7 l. n. 89 del 2018) e degli artt. 167 e 146 d.lgs. n. 42 del 2004, eccesso di potere per difetto di istruttoria, falsa e/o erronea applicazione dell'art. 3 l. n. 241 del 1990, eccesso di potere per difetto di motivazione. Ad avviso di parte ricorrente, dal disposto dell'art. 8 bis d.l. n. 189 del 2016 discenderebbe l'inapplicabilità al caso di specie il regime ordinario della sanatoria e, dunque, del regime dell'accertamento di compatibilità paesaggistica di cui all'art. 167 del d.l. n. 42 del 2004.

3. Si è costituito per resistere in giudizio il Comune di Norcia, evidenziando, in punto di fatto, che il manufatto per cui è causa è stato realizzato dall'odierna ricorrente senza attendere lo sviluppo dell'iter amministrativo avviato e che le dimensioni del preesistente accessorio agricolo – diruto da tempo immemore – non sono state dichiarate e risulterebbero in ogni caso di molto inferiori rispetto a quanto realizzato.

Nel merito delle censure attoree, la difesa resistente ha evidenziato che tutte le richieste di documentazione erano state effettuate dall'Amministrazione nella fase pregressa e immediatamente post sisma; con l'ulteriore istanza di esame alla Commissione per la Qualità Architettonica e il Paesaggio (relazione ARAUT gennaio 2021) – come riconosciuto dalla stessa ricorrente – è stata introdotta una nuova relazione illustrativa che riporta tutti elementi già evidenziati nell'istruttoria già eseguita in precedenza, non essendo stata fornita nessuna ulteriore informazione che potesse far mutare il divisamento dell'Ente e non rendendo necessario alcun documento integrativo, oltre alla copiosa documentazione già in atti che comprova la irregolarità di tutta la procedura seguita dalla ricorrente.

Quanto al secondo mezzo, la difesa comunale ha contestato la ricostruzione attorea che vorrebbe applicare all'autorizzazione paesaggistica l'elasticità consentita in via eccezionale a causa del sisma alle SAE provvisorie e far divenire definitivo quanto assentito in via provvisoria in assenza dei requisiti urbanistici e paesaggistici. Per contro, il procedimento disciplinato dall'art. 167, commi 4 e 5, Codice dei beni culturali e del paesaggio concede in via del tutto eccezionale la possibilità di un accertamento (successivo) della compatibilità paesaggistica per gli abusi c.d. minori; la natura eccezionale del procedimento non prevede deroghe.

4. Le parti si sono scambiate memorie e repliche in vista della trattazione.

5. All'udienza pubblica del 27 luglio 2023, uditi per le parti i difensori come specificato a verbale, la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Non essendo state sollevate eccezioni in rito, è possibile esaminare il merito delle censure poste con il ricorso, che si presenta infondato per quanto di seguito esposto.

7. Appare necessario in primo luogo richiamare il quadro legislativo di riferimento.

L'art. 8 bis del d.l. n. 189 del 2016, convertito con modificazioni dalla legge n. 229 del 2016, come modificato dall'art. 9 ter, c. 1, lett. a), del d.l. n. 91 del 2018, convertito con modificazioni dalla legge n. 108 del 2018, rubricato "Interventi eseguiti per immediate esigenze abitative", al primo comma dispone che *«[f]atte salve le norme di settore in materia antisismica e di tutela dal rischio idrogeologico, sono sottoposti alla disciplina di cui all'articolo 6, comma 1, lettera e-bis), del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, le opere o i manufatti o le strutture realizzati o acquistati autonomamente dai proprietari, o loro parenti entro il terzo grado, usufruttuari o titolari di diritti reali di godimento su immobili distrutti o gravemente danneggiati dagli eventi sismici di cui all'articolo 1 e dichiarati inagibili, in luogo di soluzioni abitative di emergenza consegnate dalla protezione civile, nel periodo compreso tra il 24 agosto 2016 e la data di entrata in vigore della presente disposizione. La disposizione di cui al primo periodo si applica a condizione che le predette opere o manufatti o strutture consistano nell'installazione, in area di proprietà privata, di opere, di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, camper, case mobili, che siano utilizzati come abitazioni, che siano amovibili e diretti a soddisfare esigenze contingenti e meramente temporanee, anche se non preceduti dalla comunicazione di avvio lavori prevista dal medesimo articolo 6, comma 1, lettera e-bis), e siano realizzati in sostituzione temporanea, anche se parziale, di un immobile di proprietà o in usufrutto o in possesso a*

titolo di altro diritto reale o di godimento, destinato ad abitazione principale e dichiarato inagibile. Entro novanta giorni dall'emanazione dell'ordinanza di agibilità dell'immobile distrutto o danneggiato, i soggetti di cui al primo periodo provvedono alla demolizione o rimozione delle opere o manufatti o strutture di cui al presente articolo e al ripristino dello stato dei luoghi, ad eccezione dei casi in cui, in base ad accertamenti eseguiti da uffici comunali, siano state rispettate le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali vigenti alla data di entrata in vigore della presente disposizione e le disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; sono fatti salvi il rispetto della cubatura massima edificabile nell'area di proprietà privata, come stabilita dagli strumenti urbanistici vigenti, anche attraverso la successiva demolizione parziale o totale dell'edificio esistente dichiarato inagibile, e la corresponsione dei contributi di cui all'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380». Il successivo secondo comma – come modificato dallo stesso d.l. 91 del 2008 – prevede che «[f]ermo restando l'obbligo di demolizione o rimozione della struttura prefabbricata o amovibile e di ripristino dello stato dei luoghi di cui al comma 1, limitatamente al periodo di emergenza e comunque fino al novantesimo giorno dall'emanazione dell'ordinanza di agibilità dell'edificio distrutto o danneggiato ovvero dall'assegnazione di altra soluzione abitativa da parte dell'autorità competente, non si applicano le sanzioni di cui all'articolo 181 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, le sanzioni di cui all'articolo 44 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, nonché le sanzioni previste per violazione di ogni altra disposizione in materia edilizia o paesaggistica».

Come già ritenuto da questo Tribunale (cfr. T.A.R. Umbria, 23 dicembre 2019, n. 677), la disposizione citata ha riguardo ad interventi realizzati nel periodo compreso tra il 24 agosto 2016 e il 22 settembre 2018 (data di entrata in vigore della legge n. 108 del 2018, di conversione d.l. n. 91 del 2018, modificativo dell'art. 8 bis del d.l. n. 189 del 2016), risultando pertanto applicabile *ratione temporis* alla fattispecie per cui è causa, essendo pacifica la realizzazione dell'immobile nel luglio 2017.

Dalla lettura del citato primo comma dell'art. 8 bis emerge come il Legislatore abbia inteso disciplinare, in primo luogo, la fase che può essere definita “emergenziale”, sottoponendo alla più favorevole disciplina di cui all'art. 6, comma 1, lett. e bis), d.P.R. n. 380 del 2001 – disciplina delle opere temporanee – le opere o i manufatti realizzati autonomamente per sopperire ad esigenze abitative da coloro che abbiano visto danneggiata e dichiarata inagibile la propria abitazione a causa del sisma. La *ratio* della disposizione è evidentemente quella di consentire eccezionalmente l'autonoma realizzazione di sistemazioni abitative destinate di regola ad essere rimosse entro novanta giorni «dall'emanazione dell'ordinanza di agibilità dell'immobile distrutto o danneggiato».

Nella seconda parte del primo comma, l'art. 8 bis disciplina una fattispecie derogatoria («ad eccezione dei casi in cui») rispetto alla regola della rimozione, permettendo in via eccezionale, anche a seguito del ripristino dell'immobile danneggiato dal sisma, di conservare i manufatti realizzati in funzione di soluzione abitativa alternativa ai sensi della medesima norma quando, «in base ad accertamenti eseguiti da uffici comunali», ricorrano i seguenti presupposti:

- a) «siano state rispettate le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali vigenti alla data di entrata in vigore della presente disposizione»;
- b) siano state rispettate «le disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42»;
- c) che sia stata rispettata la «cubatura massima edificabile nell'area di proprietà privata, come stabilita dagli strumenti urbanistici vigenti».

Per quanto attiene al profilo paesaggistico, il Legislatore richiede espressamente il rispetto delle «disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio», non introducendo, contrariamente a quanto ritenuto dalla

parte ricorrente, alcuna deroga a tale normativa che prevede la necessità di previa autorizzazione paesaggistica per gli interventi realizzati in zona vincolata (art. 146 d.lgs. n. 42 del 2004) e la sanabilità di quanto realizzato in assenza di autorizzazione paesaggistica solo nelle limitate ipotesi di cui all'art. 167 d.lgs. n. 42 del 2004. Nulla nella formulazione della citata disposizione – peraltro di stretta interpretazione in quanto eccezionale – consente di opinare diversamente, apparendo evidente che, terminata la fase emergenziale, il Legislatore abbia voluto porre presupposti ben più stringenti per il mantenimento degli immobili realizzati per far fronte ad esigenze dichiaratamente temporanee.

In altre parole, se la contingente esigenza abitativa conseguente al sisma è stata ritenuta dal Legislatore preminente – così da consentire la realizzazione di manufatti in assenza di titolo abilitativo destinati ad essere considerati “precarî” ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. e bis), d.P.R. n. 380 del 2001 anche oltre l'ordinario termine di novanta giorni (poi elevato al centoottanta con modifiche introdotte dal d.l. n. 76 del 2020, conv. 1. 120 del 2020) – il mantenimento di detti manufatti una volta terminata la fase emergenziale è sottoposto a limiti più rigorosi e vede il pieno riespandersi della normativa volta alla tutela del paesaggio, tanto da un punto di vista sostanziale che procedurale.

8. Nel caso in esame, emerge dagli atti di causa che l'immobile di cui si controverte è stato realizzato dall'odierna ricorrente su un proprio terreno agricolo per soddisfare esigenze abitative proprie e della propria famiglia stante l'inagibilità della propria abitazione sita nel Comune di Norcia a seguito degli eventi sismici che hanno colpito il centro Italia nell'ottobre del 2016.

E' pacifico che l'immobile sia stato realizzato in zona paesaggisticamente vincolata in assenza di previa autorizzazione paesaggistica – ovvero a seguito dell'istanza ai sensi dell'art. 146 d.lgs. n. 42 del 2004 ma senza attendere l'esito del procedimento – mentre risultano contestate dalla difesa comunale e non provate le affermazioni di parte ricorrente circa la corrispondenza del sedime di quanto realizzato con un precedente annesso agricolo crollato a causa del sisma (nella Relazione illustrativa allegata all'istanza di accertamento di compatibilità paesaggistica versata in atti dalla parte ricorrente si fa piuttosto riferimento a “ricostruzione, con delocalizzazione ed ampliamento, di annesso agricolo”, senza ulteriori specificazioni sull'originaria collocazione e consistenza).

Ciò posto, per le considerazioni svolte al precedente paragrafo, contrariamente alla ricostruzione attorea, nel caso in esame trova piena applicazione il disposto dell'art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004, il quale, come noto, consente la sanatoria sotto il profilo paesaggistico solo allorquando le opere realizzate in difetto di preventiva autorizzazione o in difformità da essa «*non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati*».

Il motivo ostativo all'accoglimento dell'istanza, ossia il contrasto con il citato art. 167 del d.lgs. n. 42 del 2004, è chiaramente evincibile dalla seppur anche eccessivamente stringata motivazione del provvedimento comunale.

9. Alla luce di quanto sopra, non meritevole di accoglimento si presentano le censure svolte con il primo mezzo, dovendo trovare applicazione nel caso in esame il primo periodo del secondo comma dell'art. 21 octies l. n. 241 del 1990, stante il carattere vincolato del provvedimento assunto dall'Amministrazione comunale.

10. Per quanto esposto, il ricorso deve essere rigettato.

La particolarità e novità delle questioni trattate consente di disporre la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27

aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la parte ricorrente.

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 27 luglio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Potenza, Presidente

Daniela Carrarelli, Primo Referendario, Estensore

Davide De Grazia, Referendario

L'ESTENSORE
Daniela Carrarelli

IL PRESIDENTE
Raffaele Potenza

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.