… con comunicazione di inizio lavori asseverata

N. 00872/2022 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 872 del 2022, proposto da Aldo De Marchi e Andrea De Marchi, rappresentati e difesi dagli avvocati Petra Giacomini, Luca Dal Corso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Revine Lago, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Alessandro Calegari ed Edoardo Furlan, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- del divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti prodotti - **CILA** relativa al “Miglioramento fondiario piantumazione nuovo vigneto”, prot. n. 1469 del 4 aprile 2022;

- di ogni altro atto o provvedimento presupposto, conseguente, connesso o collegato, con espresso, ma non esclusivo, riferimento al Regolamento Comunale di Polizia Rurale e Gestione Ambientale del Comune di Revine Lago, approvato con delibera di Consiglio comunale n. 36 del 26 settembre 2016, artt. 49 e 59, salvo che non se ne disponga la disapplicazione, nonché al Piano di assetto del territorio (PATI) di riferimento ed al Programma degli interventi (PI) comunale, se ed in quanto illegittimi o lesivi;

- con istanza istruttoria e di risarcimento del danno.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Revine Lago;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 dicembre 2022 la dott.ssa Elena Garbari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I signori Aldo De Marchi e il figlio Andrea De Marchi sono, rispettivamente, titolare dell’impresa agricola affittuaria e proprietario di fondi rustici siti nel Comune di Revine Lago (TV), prospicienti il “Fiume Soligo”.

Espone il primo di aver presentato al Comune, con atto assunto al protocollo comunale in data 26 febbraio 2021, una **CILA** per il miglioramento fondiario dell’area con messa a dimora di un vigneto, da gestire con metodi “R.O.C.” (Regenerative Organic Certified), ovvero con metodologie proprie dell’agricoltura rigenerativa.

L’amministrazione civica, con nota del 18 marzo 2021, ha sospeso i lavori perché parte del terreno interessato dall’intervento risultava oggetto di frazionamento per la cessione in favore di terzi (Alto Trevigiano Servizi S.p.a.); l’istante ha così presentato una dichiarazione in variante alla **CILA**, stralciando detta area e includendo nell’intervento quella di proprietà del figlio.

Soggiungono i ricorrenti che dopo sei mesi dall’inizio delle attività di impianto il Comune ha avviato il procedimento che si è concluso con l’adozione del provvedimento impugnato, che, rigettando le osservazioni presentate dagli interessati in fase procedimentale, ha ordinato agli stessi di non eseguire i lavori oggetto della **CILA** per la parte ricadente entro i 50 metri dal fiume Soligo e di rimuovere tutte le opere realizzate in tale fascia, perché contrastanti con l’articolo 59 del regolamento di Polizia Rurale.

Lamentano i deducenti che l’atto impugnato è illegittimo per i seguenti motivi:

I. Il divieto di impianto non è previsto dallo strumento urbanistico, ma dal Regolamento di Polizia Rurale, che impone una fascia di rispetto di 50 metri dagli argini dei “corridoi ecologi” individuati nel Piano di Assetto Territoriale Intercomunale (PATI) tra i Comuni di Cison di Valmarino, capofila, Follina, Miane, Revine Lago e Tarzo. Rispetto a tale previsione allegano:

A. che, in violazione dell’art. 33 del d.lgs. 33/2013, il PATI non è conoscibile né consultabile sul sito istituzionale del Comune. Il contenuto dell’obbligo previsto dal Regolamento di Polizia Rurale risulta quindi del tutto indeterminato, sicché il provvedimento impugnato è nullo o comunque illegittimo;

B. il regolamento di Polizia Rurale è incostituzionale perché impone un divieto di edificazione con contenuto sostanzialmente espropriativo della proprietà, in difetto, a monte, di una previsione di legge e di una competenza regolamentare del Comune;

C. il regolamento di Polizia Rurale si pone in contrasto con la legge regionale del Veneto 23 aprile 2004, n. 11, che demanda esclusivamente alla pianificazione urbanistica comunale il compito di disciplinare lo sviluppo del territorio in tutte le sue componenti;

II. Il Piano degli Interventi, recante una disciplina generale delle fasce di rispetto e di tutela idraulica (Articolo 41 delle NTA) è entrato in vigore dopo il Regolamento comunale di Polizia Rurale e pertanto ne ha sostituito le previsioni, riducendo la fascia di rispetto a soli 4 metri dagli argini per le colture e a 10 metri per le edificazioni;

III. l’applicazione, in specie, dell’articolo 27 del d.P.R. 380/2001 è illegittima sotto una pluralità di profili:

- perché l’attività agricola non è un’attività edilizia urbanisticamente rilevante;

- perché il Regolamento di polizia Rurale prevede un autonomo sistema sanzionatorio, che demanda l’adozione dei provvedimenti repressivi al funzionario responsabile del Servizio di polizia rurale e che stabilisce una specifica tempistica di contestazione delle violazioni;

- perché i ricorrenti hanno riposto un legittimo affidamento nella possibilità di realizzare l’impianto di cui è questione, corroborato non solo dalle rassicurazioni informalmente fornite dai tecnici comunali, in merito alle quali i deducenti chiedono assumersi prova testimoniale, ma anche dal certificato di destinazione urbanistica dell’area, che non riporta il vincolo di cui è questione.

L’istanza cautelare è stata parzialmente accolta con ordinanza 18 luglio 2022, n. 671, limitatamente all’ordine di “rimuovere tutte le eventuali opere realizzate” sulla base della **CILA** per la parte ricadente nella fascia di 50 metri dal fiume Soligo; contestualmente è stata disposta istruttoria a carico del Comune, all’epoca non costituito.

Con atto depositato in data 2 novembre 2022 si è costituito per resistere al ricorso il Comune di Revine Lago.

La causa è stata trattenuta in decisione all’udienza pubblica del 15 dicembre 2022.

DIRITTO

Il ricorso è infondato.

L’articolo 49, comma 2, del Regolamento di Polizia Rurale del Comune di Revine Lago (che disciplina: Buffer zone e corridoio ecologico), approvato con deliberazione del consiglio comunale n. 36/2016, dispone: “A confine con i corridoi ecologici (regolati dal PATI) è obbligo lasciare delle fasce tampone a prato stabile di ampiezza pari a minimo 50 metri. In caso di impianti già esistenti alla data di entrata in vigore del PATI, al fine di tutelare la fauna e la flora presenti nei corridoi, l’eventuale reimpianto dovrà rispettare tale distanza”.

Il successivo articolo 59, comma 2 del medesimo regolamento (che regola la “comunicazione per interventi di impianto o reimpianti di vigenti e frutteti nelle zone di cui all’arti. 1 comma 2 lettere a) e b)”), prescrive:

“2. Per ragioni di tutela naturalistica, il presente regolamento stabilisce che una fascia di rispetto dell’ampiezza di 50 metri dalle sponde dei corsi d’acqua individuati come corridoi ecologici in tav. 4 del PATI sia messo a riposo vietando le coltivazioni a vigneto o frutteto, al fine di garantire una funzione di tampone sugli inquinanti trasportati dai deflussi di origine agricola”.

La Tav. 4 del PATI individua il fiume Soligo come corridoio ecologico principale ai sensi dell’articolo 28 delle NTA (invarianti ambientali), rispetto al quale trova quindi applicazione la suindicata fascia di rispetto.

Tanto premesso va disatteso il primo motivo, con il quale i deducenti assumono l’illegittimità del provvedimento impugnato perché il PATI non sarebbe pubblicato sul sito istituzionale del Comune, in violazione del d.lgs. 33/2013.

La censura è infondata. Il decreto da ultimo richiamato reca norme per la trasparenza e la conoscibilità dell’azione amministrativa, con una valenza quindi conoscitiva e non costitutiva né integrativa dell’efficacia degli atti di carattere generale adottati dall’amministrazione.

L’iter di formazione del Piano di Assetto del territorio rimane regolato dalla legge della Regione Veneto n. 11/2004 che, all’articolo 14, per quanto riguarda la pubblicità dell’atto, dispone che “Il piano diventa efficace quindici giorni dopo la pubblicazione del provvedimento di approvazione nel Bollettino Ufficiale della Regione”.

La censura rubricata Sub I nella parte in fatto risulta infondata anche per gli ulteriori profili di doglianza.

Anzitutto è destituito di fondamento il rilievo secondo cui il Regolamento di Polizia rurale introdurrebbe un limite incostituzionale alla proprietà.

La nominata fascia di rispetto costituisce, infatti, un vincolo di carattere conformativo e non espropriativo, in quanto è atto ad incidere su una generalità di beni ed una pluralità indifferenziata di soggetti, in funzione della destinazione dell’area in cui gli stessi ricadono e delle sue caratteristiche intrinseche (Cons.Stato, Sez. IV, 17 maggio 2019, n. 3190).

Il regolamento, inoltre, non si pone in contrasto con la normativa regionale, atteso che ha una finalità ben diversa dalla disciplina urbanistica del territorio, mirando a disciplinare nello specifico il territorio comunale avente destinazione agricola, le zone soggette a vincoli di natura paesaggistico ambientale e le zone urbane ed extraurbane frequentate da gruppi vulnerabili (art. 1).

Non tutte le funzioni di governo del territorio sono del resto necessariamente esercitate attraverso la pianificazione urbanistica.

È infondato anche il secondo motivo di gravame, secondo il quale il Piano degli Interventi sopravvenuto al Regolamento di Polizia Rurale ne abrogherebbe le previsioni.

Oltre a ribadire la diversità dei contenuti e della ratio dei due strumenti, va sottolineato che il Piano degli Interventi si pone necessariamente nel rispetto del sovraordinato PATI e delle invarianti ambientali dallo stesso individuate.

Le previsioni recate dall’articolo 41 delle NTO del PI con riferimento ai corsi d’acqua costituiscono quindi previsioni di carattere generale, mentre rimangono ferme le specifiche e più limitative prescrizioni imposte per i corridoi ecologici dal Regolamento di Polizia Rurale.

Risulta infine infondato l’ultimo motivo di ricorso, secondo il quale non sussisterebbero i presupposti per disporre il ripristino dell’area ai sensi dell’articolo 27 del TU edilizia.

Anzitutto, sotto il dedotto profilo dell’irrilevanza edilizio-urbanistica dell’intervento, va evidenziato che, come da recente precedente di questo TAR, l’impianto ex novo di un vigneto non può essere derubricato a mero intervento di edilizia libera, ma va valutato caso per caso, in relazione alle opere connesse, agricole ed eventualmente murarie che si rendessero necessarie. (TAR Veneto, Sez. III, 18 febbraio 2020, n. 174).

Inoltre, come sottolineato dal Consiglio di Stato nel parere n. 1784 reso il 4 agosto 2016, nel caso di Comunicazione di Inizio lavori **asseverata** (**CILA**), istituto generalizzato dall’articolo 6 bis del TU Edilizia per tutti gli interventi nono rientranti nei regimi di attività di edilizia libera, permesso di costruire o SCIA, l’attività non solo è libera, come nei casi di SCIA, ma, a differenza di quest’ultima, non è sottoposta a un controllo sistematico, da espletare sulla base di procedimenti formali e di tempistiche perentorie, ma deve essere ‘soltanto’ conosciuta dall’amministrazione, affinché essa possa verificare che, effettivamente, le opere progettate importino un impatto modesto sul territorio.

Nel caso peraltro in cui la **CILA** sia utilizzata al di fuori della fattispecie legale (ossia per opere che richiedano un diverso titolo edilizio) o comunque in violazione della normativa di settore, l’amministrazione non dispone di alcun periodo di tempo per l’esercizio dei poteri inibitori prima dell’inizio dei lavori, come accade invece per la DIA, ma dispone degli ordinari poteri repressivi e sanzionatori dell’abuso, come peraltro implicitamente previsto dal nominato articolo 6 bis, che prevede la realizzabilità degli interventi attraverso mera **CILA**, “fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia”.

In sostanza il fatto che “che l’attività tramite **CILA** sia considerata “liberalizzata” non sta a significare che sia stata sottratta del tutto al generale potere di vigilanza e di repressione del Comune, che può intervenire anche senza schemi precostituiti, se individua specifiche carenze, difformità nella comunicazione e/o la non conformità dell'immobile oggetto di **CILA** alle prescrizioni vigenti in materia, come tali inidonee a configurare l’assentibilità tramite **CILA**, secondo quanto accaduto nel caso di specie (TAR Campania, Na, Sez. V, 6.4.20, n. 1338; TAR Calabria, Cz, Sez. II, 22.1.20, n. 126).” (T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 6 giugno 2022, n. 517).

L’applicazione dei poteri di cui all’articolo 27 del TU Edilizia non può essere denegata nemmeno in virtù delle specifiche sanzionatorie amministrative recate dal Regolamento di Polizia Rurale, che non derogano ma si aggiungono a quanto previsto dalla normativa urbanistica.

Né può essere configurato, in capo ai deducenti, un legittimo affidamento derivante da eventuali rassicurazioni informali degli uffici comunali o dal certificato di destinazione urbanistica.

Sotto il primo profilo eventuali chiarimenti o informazioni fornite dagli uffici sono inidonei ad incidere sullo scrutinio di legittimità dell’atto qui impugnato, dovendo pertanto essere disattesa l’istanza di acquisizione di testimonianza in merito a tale circostanza, formulata dai ricorrenti.

Sotto il secondo profilo va evidenziato che il certificato di destinazione urbanistica a termini dell’articolo 30 del TU Edilizia indica le prescrizioni urbanistiche riguardanti l’area interessata e non compendia quindi tutte le prescrizioni di legge, regolamentari o pianificatorie atte a conformare l’uso del territorio. Inoltre il certificato ha una valenza meramente dichiarativa e non costitutiva.

Per le considerazioni esposte il ricorso è infondato e va respinto.

La peculiarità della controversia e l’accoglimento disposto in sede cautelare giustificano peraltro la compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

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

Compensa tra le parti le spese di lite.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 15 dicembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Grazia Flaim, Presidente

Marco Rinaldi, Consigliere

Elena Garbari, Primo Referendario, Estensore

Pubblicato il 17/03/2023

N. 00610/2023 REG.PROV.COLL.

N. 00155/2018 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 155 del 2018, proposto dal Condominio del Fabbricato in Atripalda Alla via Appia n. 143, denominato “Aufiero”, in persona del legale rappresentante p.t., nonché dai sig.ri Immacolata Mauro, Gerarda Pericolo, Lucia Mauro, Federico Barra, Gianni Del Sordo, Caterina Vaiano, Vito Esposito, rappresentati e difesi dall'avvocato Antonio Barra, con domicilio eletto presso lo studio Lodovico Visone in Salerno, via Dogana Vecchia 40;

contro

Città di Atripalda, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Di Lieto, con domicilio eletto presso il suo studio in Salerno, corso Vittorio Emanuele, 143;

nei confronti

Sabino Saporoso, Olga La Rocca e Mario Saporoso, rappresentati e difesi dall'avvocato Veronica Barone, con domicilio eletto presso lo studio Giuseppe Infante in Salerno, via Michelangelo Testa n. 11;

per l'annullamento:

della nota prot. n. 27010 dell'1.12.2017, a firma del responsabile del IV Settore - servizio Urbanistia/SUE geom. Raffaele Nevola avente ad oggetto "Comunicazione Inizio Lavori ai sensi dell'articolo 6 bis del D.P.R. 38/2001 (prot. n. 26383 del 23.11.2017) fabbricato in Via Appia" e di tutti gli atti precedenti, connessi o esecutivi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Citta' di Atripalda e di Sabino Saporoso e di Olga La Rocca e di Mario Saporoso;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 24 febbraio 2023 il dott. Michele Di Martino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso ritualmente notificato in data 19 gennaio 2018 e depositato in data febbraio 2018, i ricorrenti hanno chiesto l’annullamento della nota emessa dal Servizio Urbanistica e S.U.E. del Comune di Atripalda, in data 1dicembre 2017, avente ad oggetto “Comunicazione di inizio lavori ai sensi dell’art. 6 bis del D.P.R. 380/2001 (prot. 26383 del 23.11.2017) fabbricato in Via Appia”, in quanto contenente la determinazione di esclusione dell’efficacia della C.I.L.A. di cui ai fatti di causa e la conferma di validità della precedente ordinanza di rimozione delle opere non autorizzate e di rimessa in pristino dello stato dei luoghi, oltreché di tutti gli atti preordinati, connessi o consecutivi.

A sostegno dell’impugnativa, essi hanno allegato e dedotto che: l’assemblea condominiale del fabbricato “Aufiero”, ubicato in Atripalda alla via Appia n. 143 e catastalmente indentificato al N.C.E.U. fl. 7 part.lla n. 275, ha deliberato di commettere in appalto i lavori di sistemazione dei tombini e delle tubature della fognatura condominiale e di sostituzione dei paletti dei precedenti discontinui, con nuovi e più numerosi, per delimitare e meglio proteggere, l’area oggetto dell’intervento, dai continui danneggiamenti e abusi in modo da garantire il libero esercizio della servitù di passaggio, troppo spesso impedito da parte degli avventori dei limitrofi esercizi commerciali, avventori i quali, parcheggiando le vetture contro la parete ovest del fabbricato, avevano piegato o addirittura divelte le preesistenti aste, creando grave pericolo soprattutto nelle ore notturne per i condomini, che dovevano raggiungere le proprie abitazioni; alle segnalazioni degli abusi e dei conseguenti pericoli non erano seguiti i richiesti interventi da parte dei vigili urbani, come da parte dei carabinieri della locale caserma, avendo il Comune certificato la proprietà privata dell’intera zona interessata; la delibera condominiale non è stata oggetto di impugnativa, rimanendo così obbligatoria per tutti i condomini; indi, con **CILA** presentata in data 11.5.2017, l’amministratore p.t. del condominio del fabbricato “Aufiero”, Rocco Laurentano, ha comunicato l’inizio dei lavori, dichiarando dell’intervento di “ avere titolarità esclusiva all’esecuzione ” e che le opere “ riguardano le parti comuni di un fabbricato condominiale”, insistenti sulla fascia di terreno che fiancheggia il fabbricato ad ovest a partire da Via Appia e fino a raggiungere l’ingresso del fabbricato ed oltre; con nota prot. 13337, del 14.6.2017, il responsabile del IV Settore servizio Urbanistica/SUE del Comune di Atripalda, poiché il condomino Mario Saporoso aveva vantato la proprietà esclusiva, sostenuta con l’allegazione dell’atto per notar Italia del 4.3.1983, dell’area laddove in corso i previsti lavori, ha chiesto all’amministratore l’esibizione del titolo di proprietà del suolo interessato ovvero dell’autorizzazione da parte del proprietario; in tale occasione, è stato rappresentato che la questione non involgeva il diritto di proprietà ma l’esercizio del diritto di servitù e, tuttavia, con nota prot. n. 15449 dell’11.7.2017, lo stesso funzionario, “considerato che il titolare avere la titolarità esclusiva all’esecuzione dell’intervento ma non ha prodotto il titolo di proprietà; considerato che in data 12.06.2017 con prot. 13138, il sig. Saporoso Mario ha comunicato di essere proprietario dell’area dove sono previsti i lavori e di non avere mai autorizzato tale intervento (allegando copia del titolo di proprietà per notaio Luigino Italia rep. 57625 raccolta 11663 del 4.03.1983) …” ha sospeso l’efficacia della citata comunicazione di inizio dell’11 maggio precedente; come immediatamente rilevato, la copia del rogito esibito dal signor Saporoso Mario, millantato pure dal Comune di Atripalda proprietà come titolo di delle zone di intervento, è relativo a servitù costituita in favore anche del locale terraneo appartenente al Saporoso e su una piccola parte della maggiore striscia asservita alle altre unità di proprietà dei ricorrenti; l’amministratore del condominio e il tecnico incaricato sono stati indotti in errore dai funzionari del Comune di Atripalda che avevano “decantato” a loro volta come di proprietà il titolo costitutivo di servitù esibito dal Saporoso; la situazione è stata chiarita, ma inutilmente, nel pomeriggio del giorno 8 agosto 2017, in occasione della riunione indetta e tenuta nei locali dell’UTC del Comune di Atripalda, tra l’avv. Antonio Barra e il geom. Raffaele Nevola, alla presenza pare anche dell’arch. Americo Picariello, nonché dell’avv. Antonio De Vito e del dr. Federico Barra, raffrontando gli omologhi contenuti degli atti di acquisto dei coniugi Saporoso e del dott. Federico Barra; sennonchè, pur avendo verificato l’identità di situazioni di diritto, con ordinanza prot. 20062 del 12.9.2017 (doc. 9), il geom. Raffaele Nevola ed il R.U.P., arch. Americo Picariello, variando le precedenti giustificazioni al loro inammissibile operato, rappresentarono “premesso che in data 12.06.2017 con prot. 13138 il sig. Saporoso Mario ha comunicato di essere proprietario di parte dell’area dove sono previsti i lavori e di avere una servitù di transito a piedi e di veicoli di ogni genere per un’altra parte dell’intervento e di non avere mai autorizzato tale intervento (allegando copia del titolo di proprietà per notaio Luigino Italia rep. 57625 raccolta n. 11663 del 4.03.1983) …”, hanno ingiunto la rimozione delle opere e la riduzione dei beni in pristino; con atto del 14.10.2017, ) il dott. Federico Barra, nella qualità di condomino e contitolare della servitù di passaggio sulla fascia di terreno ad ovest del fabbricato condominiale di via Appia n. 143 - giusta copia allegata degli atti per notar Paolo Di Rito del 12.3.1983 di vendita dalla S. Paolo di Aufiero e C. s.a.s. alla signora Maria Capone e da quest’ultima, con rogito per notar Giordano del 29.11.1995 al dr. Federico Barra – ha intimato e diffidato l’Ente ad annullare l’illegittima ordinanza di rimozione prot. n. 20062 del 12.9.2017, evidenziando che “I funzionari dell’Ente, infingendo e dichiarando per di più esplicitamente effettiva la proprietà esclusiva vantata dal signor Mario Saporoso, hanno disposto gravosi ed ingiusti provvedimenti in danno dell’istante e degli altri condomini, benchè nell’atto di acquisto del 4.3.1983 per notar Italia (doc. 13) - risulta in maniera chiara ed univoca che “la striscia di terreno che fiancheggia il fabbricato ad ovest, a partire da via Appia, è gravata, a favore dell’immobile alienato da servitù di transito, a piedi e con veicoli di ogni genere, fino a raggiungere lo spazio antistante il pianterreno compreso nella presente vendita”; con nota prot. 23539 del 23.10.2017, gli stessi funzionari geom. Nevola e arch. Picariello “premesso che il titolare della **CILA** ha dichiarato di avere la titolarità esclusiva dell’esecuzione dell’intervento ... ma non ha prodotto il titolo di proprietà pur richiesto dall’ufficio; che con nota prot. 23261 del 18.10.2017 (pervenuta a mezzo pec del 17.10.2017) l’avv. Antonio Barra ha presentato un atto di invito e diffida per conto del suo assistito, dr. Federico Barra, per la revoca della citata ordinanza, senza però produrre il titolo di proprietà dell’area e producendo un atto di vendita (tra il signor Aufiero Simplicio e la sig.ra Capone Maria vedova Musto), con il quale si costituiva una “servitù di transito a piedi e con autovetture, ma con divieto di sosta, a favore degli immobili venduti”; che l’ordinanza prot. 20062 del 12. 09.2017 è stata emessa nei confronti del sig. Lauretano Rocco … dichiaratosi amministratore del Condominio del fabbricato Aufiero in via Appia n. 143” , hanno confermato l’ordinanza di rimozione del 12.9.2017; pur di risolvere la incresciosa e fastidiosa vicenda, è stata indetta l’assemblea condominiale, che, nella seduta del 20.11.2017, ha deliberato “di confermare il mantenimento dei paletti dissuasori posizionati sul confine della particella numero 275 e la particella numero 688, al fine di garantire l’accesso in sicurezza nel palazzo, continuando ad utilizzare per il passaggio carrabile il suolo esterno alla protezione del passaggio pedonale … allo stato è indispensabile produrre una nuova **CILA** e per l’effetto confermano il mandato all’ing. Luciano De Palma perché rinnovi la **CILA** a nome del condominio e di tutti i comunisti della servitù di passaggio veicolare e a piedi producendo copia dei titoli costitutivi del diritto di servitù”; in conformità del deliberato assembleare, con atto del 21.11.2017, l’amministratore del Condominio ha prodotto comunicazione di inizio dei lavori **asseverata** ai sensi dell’art. 6 bis comma 5 del D.P.R. n. 380/2001; con il provvedimento impugnato, il geom. Nevola, “premesso che con il provvedimento prot. 20062 del 12.09.2017 è stata ordinata la rimozione di cui alla comunicazione inizio lavori presentata ai sensi dell’articolo 6 comma 2 lettera a ed e bis del D.P.R. 380/2001 avente prot. 11341 del 18.05.2017 e la rimessa in pristino dello stato dei luoghi; che il titolare della **CILA** ha dichiarato di avere la titolarità esclusiva dell’esecuzione dell’intervento (punto a.1 della **CILA** prot. 11341 del 18.05.2017) ma non ha prodotto il titolo di proprietà pur richiesto dall’ufficio con nota prot. 13337 del 14.06.2017 (con raccomandata ricevuta in data 15.06 .2017)” ha stabilito “in riferimento alla **CILA** in oggetto, acquisita al prot. 26383 del 23.11.2017 la stessa non produce effetti di legge in quanto ancora una volta non viene prodotto il titolo di proprietà per l’esecuzione dell’intervento, per cui resta valido il provvedimento prot. 20062 del 12.09.2017 a cui dovrà darsi esecuzione”.

Tanto premesso in fatto, i ricorrenti hanno lamentato l’illegittimità dell’atto impugnato, articolando le seguenti censure in diritto:

1. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1137, 1064, comma 1 e 1079 Cod. Civ. Eccesso di potere per travisamento e per errore di fatto, per manifesta ingiustizia e per contraddittorietà con precedenti comportamenti e con certificazioni di situazioni consolidate di diritto, per perplessità e per falsità in causa.

In primo luogo, i ricorrenti hanno evidenziato che le contestazioni inerenti al diritto di proprietà ovvero ai diritti di servitù e di passaggio sulle aree interessate dall’intervento di manutenzione della rete fognaria condominiale, in contesa tra il Condominio, in persona dell’Amministratore p.t. e taluni dei condomini (Sig.ri Saporoso), avrebbero dovuto essere affrontate in sede di giurisdizione ordinaria anziché in sede procedimentale.

Inoltre, col motivo di ricorso in esame, hanno lamentato il vizio di eccesso di potere per travisamento dei fatti, sviamento e ingiustizia manifesta, rilevando che gli atti del procedimento amministrativo in oggetto sarebbero stati preordinati alla tutela di un “inesistente” diritto reale vantato da taluni condomini e che, ai fini dell’esecuzione dei lavori in parola, sarebbe stata sufficiente la titolarità di un diritto di servitù, piuttosto che di proprietà.

2. Violazione e falsa applicazione dell’art. 6 bis comma 5 del D.P.R. 6.6.2001 n. 380. Ulteriore eccesso di potere per errore evidente e per mancata istruttoria.

In relazione alla nuova C.I.L.A. trasmessa dall’Amministratore del condominio all’Ente comunale resistente, i ricorrenti hanno evidenziato che, a norma di legge, si è dichiarato di avere titolo alla presentazione della Comunicazione giacché “la legittimazione all’intervento compete a tutti i proprietari degli appartamenti e dei locali interrati con accesso dalla rampa a sud dell’edificio in quanto titolari del diritto di servitù di passaggio a piedi e veicolare costituita per contratto o per destinazione del padre di famiglia” ed hanno altresì reso noto che, dagli allegati atti di acquisto, risulterebbe che “la striscia di terreno che fiancheggia il fabbricato sul lato ovest […] e la rampa in discesa sita al lato sud nonché la rampa stessa sono gravate da servitù di transito a piedi e con autovetture”, oltreché “le opere riguardano modifiche esterne indispensabili per la tutela della sicurezza e della integrità fisica dei titolari del diritto di passaggio pedonale impedito dalla sosta selvaggia e dalla circolazione non regolamentata”.

Quindi, col motivo di ricorso in esame, hanno lamentato che, anche dopo la presentazione della nuova C.I.L.A., gli esponenti dell’UTC hanno surrettiziamente confermato, senza istruttoria alcuna, il precedente provvedimento fondato sulla proprietà esclusiva, ma dimostrata inesistente dell’area da parte dei coniugi Saporoso.

3. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1063, 1064, 1065, 1066, 1069 Cod. Civ.

I ricorrenti hanno posto in luce la rispettiva spettanza del diritto di passaggio pedonale, maturato da oltre trent’anni, per la fascia di terreno ad ovest del fabbricato condominiale ed hanno evidenziato che, peraltro, il medesimo Ente intimato, a loro dire, avrebbe riconosciuto che la zona oggetto di intervento sarebbe di proprietà privata.

4. Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione. Eccesso di potere per disparità di trattamento. Violazione e falsa applicazione degli art. 1362 e ss. Cod. Civ.

Con ulteriore censura hanno lamentato che i funzionari comunali avrebbero ritenuto che la comunione del diritto di servitù in favore del locale terraneo configurasse titolo di proprietà dei coniugi Saporoso, mentre lo stesso jus in re aliena, pur di estensione molto più ampia, vantato dagli altri condomini, non corrispondesse ad omologa situazione giuridica, per cui il primo avrebbe inopinatamente avuto la prevalenza esclusiva sul secondo, concretando così una valutazione e un trattamento diversificato di situazioni identiche.

5. Violazione e falsa applicazione dell’art. 6 bis del D.P.R. 6.6.2001, n. 380. Eccesso di potere per travisamento, per difetto di istruttoria e per motivazione contraddittoria e illogica.

Col motivo di ricorso in oggetto, i ricorrenti hanno ulteriormente dedotto che le opere in corso sono assoggettate unicamente a comunicazione di inizio lavori **asseverata** e che tale circostanza non è stata contestata dall’Amministrazione, che, al massimo, avrebbe potuto comminare la prevista sanzione pecuniaria, tanto più che, prima della scadenza del termine fissato per la rimozione delle opere e per il ripristino dello status quo ante, al solo fine di ovviare agli equivoci creati dai funzionari dell’Ente nella gestione del rapporto, era stata inoltrata la rinnovata comunicazione tardiva avverso la quale è stato contestato nuovamente e surrettiziamente il fatto che “ancora una volta non viene prodotto il titolo di proprietà per l’esecuzione dell’intervento”, pur risultando dimostrata la costituzione convenzionale della servitù.

Pertanto, sulla scorta delle descritte causali, i ricorrenti hanno invocato l’annullamento degli atti gravati, formulando altresì istanza di risarcimento del danno, laddove il Comune di Atripalda dovesse eseguire in danno la rimozione delle opere e la riduzione in pristino.

Con memoria depositata in data 15 marzo 2018, si sono costituiti in giudizio i controinteressati, per resistere al ricorso ex adverso proposto, invocandone il rigetto con vittoria di spese e competenze di giudizio.

Con atto di costituzione e memoria depositato in data 11 maggio 2018, si è costituto altresì il Comune di Atripalda, invocando il rigetto del ricorso, stante la sua infondatezza in fatto e in diritto, con vittoria di spese.

In data 21 gennaio 2023, il difensore dei controinteressati ha dato atto del decesso del Sig. Mario Saporoso (intervenuto in data 13.10.2022) e ha prodotto il relativo certificato di morte, insistendo per il rigetto del gravame con vittoria di spese.

Con memoria del 23 gennaio 2023, il Comune di Atripalda, in limine litis, ha eccepito il difetto di giurisdizione del giudice adito in favore del giudice ordinario, rilevando che, in specie, sarebbero contesi diritti di proprietà ovvero di servitù inerenti all’area antistante al Condominio “Aufiero” e la giurisdizione sulla fattispecie de qua agitur dovrebbe essere riconosciuta all’A.G.O., quale giudice naturale di suddetti diritti soggettivi.

All’udienza di smaltimento del 24 febbraio 2023, tenuta da remoto, il difensore dei controinteressati ha eccepito la carenza di legittimazione passiva del sig. Saporoso Sabino, in quanto non proprietario dell'area oggetto degli interventi in contestazione e ha chiesto l’interruzione del presente giudizio, essendo intervenuto il decesso del controinteressato Saporoso Mario, come comunicato con la predetta nota del 21 gennaio 2023.

All’esito di discussione, la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

In primo luogo, deve essere esaminata l’istanza con cui il difensore dei controinteressati, all’udienza del 24.02.2023, ha chiesto l’interruzione del presente giudizio, essendo sopraggiunto, nelle more del presente procedimento, il decesso del sig. Saporoso Mario, avvenuto in data 13.10.2022.

L’istanza può trovare accoglimento nei limiti di seguito esposti.

Come noto, ai sensi dell'art. 79 comma 2, c.p.a. (che rinvia alle pertinenti disposizioni del c.p.c.), il sopravvenuto decesso di una parte in causa comporta l'obbligo per il giudicante di dichiarare l'interruzione del processo a far tempo dalla data in cui il procuratore, a mezzo del quale la parte si era costituita, ha reso la relativa dichiarazione (cfr. Cons. di Stato, Sez. IV, 19 giugno 2014, n. 3110).

Tuttavia, in caso di pluralità delle parti in causa e in ipotesi di litisconsorzio facoltativo (come nella specie), l’evento interruttivo del processo relativo ad una di esse ha portata limitata a quest’ultima e non si estende all’intera vicenda processuale (Cass., Sez. III, Ord., 13 dicembre 2018, n. 32228; Ord. n. 9960/2017 e sentenze SS.UU. n. 9686/2013 e n. 15142/2017).

Pertanto, facendo applicazione dei principi legislativi e giurisprudenziali appena richiamati, va detto che, nella specie, l’interruzione del processo deve essere dichiarata, con separata ordinanza, limitatamente alla parte colpita dall’evento interruttivo, ovvero limitatamente al sig. Saporoso Mario.

Sempre in via preliminare, deve essere scrutinata – in senso ostativo al suo accoglimento - la doglianza con cui la Città di Atriplada ha eccepito il difetto di giurisdizione del Giudice Amministrativo in favore del Giudice Ordinario.

La contestazione si rivela priva di pregio, tenuto conto che ogni controversia avente ad oggetto il corretto e tempestivo esercizio del potere amministrativo di controllo circa la conformità dell'attività dichiarata al paradigma normativo, con conseguente adozione della misura inibitoria in caso di esito negativo del riscontro, rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo.

Invero, ai sensi dell’art. 133, co. 1, lett. a), n. 3, c.p.a., sono devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie in materia di d.i.a. (ora s.c.i.a.).

Del resto, le questioni dedotte nella specie non attengono quindi a posizioni di diritto soggettivo ma, perché collegate all’esercizio del potere pubblico, si riferiscono a posizioni di interesse legittimo, avente natura oppositiva, di cui non può che conoscere il giudice amministrativo (T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 15 aprile 2016, n. 735).

Alla stregua di quanto sopra, deve essere confermata la giurisdizione dell’adito Giudice.

Infine, in via preliminare, deve essere esaminata la eccezione con la quale la difesa dei controinteressati ha lamentato la carenza di legittimazione passiva del sig. Saporoso Sabino.

La doglianza si rivela meritevole di condivisione, non emergendo ex actis, prova della titolarità, in capo a Saporoso Sabino, del diritto di proprietà o altro diritto reale in relazione all’area oggetto degli interventi in contestazione.

Nel merito, il ricorso è fondato e, pertanto, deve trovare accoglimento.

Vero è che con la **cila** presentata in data 11.05.2017, i ricorrenti, per il tramite del relativo tecnico di fiducia nominato dal condominio ai sensi dell’art. 6 bis comma 5 del D.P.R. n. 380/2001 (avente prot. n. 11341), si sono erroneamente qualificati titolari esclusivi all’esecuzione dell’intervento.

È tuttavia altrettanto vero che, in conformità del deliberato assembleare del 20.11.2017, è stata presentata una nuova comunicazione ai sensi dell’art. 6 bis comma 5 del D.P.R. n. 380/2001 (prot. n. 26383), a nome del condominio e di tutti i comunisti della servitù di passaggio veicolare e a piedi, nella quale è stato dichiarato che “la legittimazione all’intervento compete a tutti i proprietari degli appartamenti e dei locali interrati con accesso dalla rampa a sud dell’edificio in quanto titolari del diritto di servitù di passaggio a piedi e veicolare costituita per contratto e per destinazione del padre di famiglia” e che “ le opere riguardano modifiche esterne indispensabili per la tutela della sicurezza e della integrità fisica dei titolari del diritto di passaggio pedonale impedito dalla sosta selvaggia e dalla circolazione non regolamentata”, allegando tra l’altro tutti gli atti di acquisto degli appartamenti e dei garages dai quali risulta che “la striscia di terreno che fiancheggia il fabbricato sul lato ovest, a partire da via Appia e sino a raggiungere l’ingresso del fabbricato e la rampa in discesa sita al lato sud nonché la rampa stessa sono gravate da servitù di transito a piedi e con autovetture, ma con divieto di sosta a favore degli immobili venduti”.

Contrariamente a quanto sostenuto dall’amministrazione con il provvedimento impugnato – avente natura confermativa e non anche meramente confermativa delle determinazioni in precedenza assunte – con la presentazione della **cila** in parola è stato, dunque, speso un titolo di disponibilità dell’area oggetto di intervento coincidente non già con la proprietà bensì con la servitù ovvero con un diritto reale di godimento che, per come correttamente dedotto in ricorso, è parimenti idoneo ad abilitare l’esecuzione dei lavori comunicati.

Da qui l’illegittimità della nota con cui il Comune, a fronte di una rinnovata comunicazione di inizio lavori, basata su presupposti, in punto di legittimazione, differenti rispetto a quelli posti a base della prima, ha confermato il precedente provvedimento, così erroneamente persistendo nella richiesta di esibizione del titolo di disponibilità (la proprietà) di fatto inesistente e diverso da quello in concreto speso, da ultimo, dai ricorrenti (la servitù).

Peraltro, alla luce delle contestazioni sollevate, non è inutile rilevare che, per quanto riguarda i controlli che competono all’amministrazione, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa (da ultimo TAR Lazio, Roma, 25/01/2023, n. 1281; Tar Lazio, Roma, 3/3/2021, n. 2590; TAR Lombardia, Milano, II, 23/12/2019 n. 2728; TAR Lombardia-Brescia, Sez. I, 21.01.2019 n. 70), in sede di rilascio del titolo abilitativo edilizio sussiste l’obbligo per il Comune di verificare il rispetto da parte dell’istante dei limiti privatistici, a condizione che tali limiti siano effettivamente conosciuti o immediatamente conoscibili e/o non contestati, di modo che il controllo da parte dell’Ente locale si traduca in una semplice presa d’atto dei limiti medesimi senza necessità di procedere ad un’accurata e approfondita disanima dei rapporti civilistici, sicché l’amministrazione normalmente non è tenuta a svolgere indagini particolari in presenza di una richiesta edificatoria, salvo che sia manifestamente riconoscibile l’effettiva insussistenza della piena disponibilità del bene oggetto dell’intervento edificatorio in relazione al tipo di intervento richiesto (Consiglio di Stato, sez. VI – 05/04/2018 n. 2121); l’accertamento demandato all’Ente locale va compiuto con “serietà e rigore”, e “la più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato, superando l'indirizzo più risalente, è oggi allineata nel senso che l'Amministrazione, quando venga a conoscenza dell'esistenza di contestazioni sul diritto del richiedente il titolo abilitativo, debba compiere le necessarie indagini istruttorie per verificare la fondatezza delle contestazioni, senza però sostituirsi a valutazioni squisitamente civilistiche (che appartengono alla competenza dell’A.G.O.), arrestandosi dal procedere solo se il richiedente non sia in grado di fornire elementi prima facie attendibili” (Consiglio di Stato, sez. IV – 20/04/2018 n. 2397).

Nel caso di specie nessuna contestazione in merito alla titolarità della servitù veicolare e pedonale è stata mai sollevata, con la conseguenza che deve escludersi che il Comune dovesse effettuare ulteriori indagini.

Del resto, per come sopra già evidenziato, gli atti notarili forniti dalla parte ricorrente, con i quali è stata costituita una “servitù di transito a piedi e con autovetture, ma con divieto di sosta, a favore degli immobili venduti”, rappresentano senza ombra di dubbio elementi prima facie attendibili, in grado di sorreggere, giustificare e legittimare la presentazione della comunicazione di inizio lavori ai sensi dell’art. 6 bis del D.P.R. 380/2001 (TAR Lombardia-Milano, Sez. II, 20.01.2020 n. 117).

Siffatta circostanza, unitamente ai rilievi innanzi descritti, non può che condurre all’accoglimento della domanda impugnatoria, la quale è idonea a realizzare l’interesse oppositivo dei ricorrenti, con conseguente infondatezza della domanda risarcitoria.

Sussistono i presupposti per la compensazione delle spese di lite, attesa la soccombenza reciproca.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, previa estromissione di Saporoso Sabino, lo accoglie, in parte, rigettandolo nel resto. Per l’effetto, annulla la nota impugnata prot. n. 27010 dell'1.12.2017, nei sensi e nei termini di cui in motivazione.

Provvede in ordine alla posizione di Saporoso Mario come da separata ordinanza.

Compensa interamente le spese di lite relative al presente giudizio.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 24 febbraio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Roberta Mazzulla, Presidente

Arturo Levato, Primo Referendario

Michele Di Martino, Referendario, Estensore

Pubblicato il 30/01/2023

N. 00695/2023 REG.PROV.COLL.

N. 00899/2021 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 899 del 2021, proposto da

Simona Mele, rappresentata e difesa dall'avvocato Corrado Di Maso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, piazza Garibaldi n. 73;

contro

Comune di Napoli, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Anna Pulcini, Andrea Camarda, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Maria Cristina Carbone in Napoli, p.zza Municipio, P.Zzo San Giacomo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Barbara Accattatis Chalons D'Oranges, Antonio Andreottola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Antonio Andreottola in Napoli, p.zza Municipio, P.Zzo San Giacomo;

per l'annullamento

della Comunicazione di inefficacia della **CILA**\_4547\_2019 – Comunicazione di Inizio Lavori **Asseverata** ai sensi dell'art. 6 bis del DPR 380/01 s.m.i.; ubicazione unità immobiliare: Via Mergellina n. 1B – Municipalità 1^ - dati catastali: Catasto Fabbricati di Napoli: sez. CHI, foglio 18, p.lla 240, sub 49”, nonché di ogni altro atto premesso, connesso e consequenziale;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 dicembre 2022 la dott.ssa Rita Luce e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La ricorrente è proprietaria di un appartamento sito in Napoli alla via Mergellina n.1/B, in forza di atto del Notaio Luigi Di Persia del 13/07/2018, repertorio n. 9603, raccolta 7344, registrato a Napoli 1 il 24 luglio 2018 al n. 15468/1T (all. 2 al ricorso), composto da due livelli (piano secondo e terzo) nella grotta di tufo retrostante il nuovo fabbricato “B”, composto da 5,5 vani catastali, avente ingresso dal passetto che si diparte dal secondo piano della scala D, la quale a sua volta ha inizio dal cortile del suddetto fabbricato; il tutto riportato in Catasto Fabbricati del Comune di Napoli alla Sezione CHI, folgio 18, p.lla 240, sub. 49, classe 3, vani 5,5.

In data 26.08.2019 la ricorrente presentava la **CILA** n. 4547/2019 (all. 3 al ricorso) per la realizzazione di un “...intervento di manutenzione straordinaria di cui all'art. 3, comma 1, lett. b) del Dpr 380/01 smi … nuova distribuzione degli spazi interni, realizzazione di impianti tecnologici (elettrici ed idraulici) rifacimento bagni, pavimentazioni e rivestimenti, opere di pitturazione e rifinitura ...”. Alla **CILA** veniva allegata la Relazione Tecnica **Asseverata** a firma dell’Ing. P. Turco (all.2 depositato in atti dal Comune di Napoli in data 15 ottobre 2021).

Il Comune di Napoli, recependo le risultanze del sopralluogo del 1 dicembre 2019 compiuto dal Servizio Sportello Unico Edilizia unitamente alla Polizia Locale U.O. Tutela Edilizia del Comune di Napoli, dichiarava, con la comunicazione n. 4547/2019, la riferita **CILA** “originariamente inefficace” per contrasto con:

- “l'art. 21, comma 3, del Regolamento Edilizio che non consente opere su immobili o loro parti, di cui non è stata dimostrata la legittimità urbanistica-edilizia dell'intero manufatto;

- l'art. 22 del Regolamento Edilizio che disciplina i soggetti aventi diritto a richiedere i titoli edilizi; - l'art. 115 delle Nta della Variante generale al Prg che riguarda: “...Unità di spazio scoperto concluse – spazi residuali dell'originaria morfologia relativi all'edificazione di base...” le cui trasformazioni fisiche consentite sono limitate solo a quelle specificate al comma 3, lettere a), b) e c)”.

La Sig.ra Mele, con pec del 28 gennaio 2021, chiedeva al Comune di procedere al riesame della propria determina; la richiesta rimaneva senza esito.

La ricorrente ha, quindi, impugnato la suindicata comunicazione di inefficacia della **CILA** rilevandone, innanzitutto, la nullità assoluta per erronea indicazione del destinatario e perché espressione di un potere non tipizzato nell’art. 6 bis del D.P.R. 380/2001. Il provvedimento impugnato, sarebbe, poi illegittimo avendo fatto riferimento erroneamente all'art. 19 comma 1 della L. n. 241/90 che si riferisce alla diversa fattispecie della SCIA. Ancora, l'art. 21 comma 3 si riferisce agli edifici costruiti successivamente all'entrata in vigore della legge 76/1967 mentre l'immobile in questione risaliva ad un’epoca antecedente all’entrata in vigore della legge urbanistica del 1942, come comprovato dall’aerofoto storica del 1929 F. 183/184. Altrettanto improprio era il richiamo all'art. 22 del Regolamento Edilizio, atteso che la titolarità della proprietà del bene in questione era stata documentalmente provata e, soprattutto, gli interventi riportati nella **CILA** non necessitavano di alcun titolo edilizio. Parimenti, non trovava applicazione, nel caso di specie, la disciplina di cui all'art. 115 delle note attuative della Variante al PRG, considerato che non erano state apportate trasformazioni fisiche su unità di spazio scoperto. Ed infine, al momento del sopralluogo, i lavori erano già stati completati.

Si costituiva in giudizio il Comune di Napoli insistendo per il rigetto del ricorso e depositando, tra l’altro, la nota del Servizio Sportello Unico Edilizia del 15/2/2021, con i relativi allegati.

Con ordinanza del 4 marzo 2022 il Tribunale disponeva che il Comune di Napoli fornisse documentati chiarimenti sui fatti di causa.

Il Comune depositava la relazione n. 246034, del 29 marzo 2022, redatta dal Servizio Sportello Unico Edilizia cosicchè, alla udienza pubblica del 13 dicembre 2022, la causa è stata trattenuta in decisione.

Il ricorso è fondato nei termini che seguono.

La ricorrente ha presento la **CILA** n.4647/2019 per lavori di manutenzione straordinaria sull’immobile sito in Napoli alla via Mergellina n. 1b.

Trattasi di immobile ricadente nel Piano Stralcio di Assetto Idrogeologico dell’Autorità di Bacino della Campania Centrale approvato con delibera G.C. n. 466/2015 e classificato R 3 rischio da frana elevato: L’immobile risulta, altresì, collocato alle spalle dell’edificio in cemento armato costituente il fabbricato “B” e risulta edificato completamente all’interno della cava tufacea sulla quale scorre via Orazio ( v. nota Servizio Sportello Unico Edilia n. 136638 del 15 febbraio 2021, all. n 2 depositato dal Comune di Napoli il 15 ottobre 2021).

Il Comune di Napoli dichiarava, quindi, la **CILA** inefficace deducendo la violazione degli artt. 21 e 22 del Regolamento Edilizio e dell’art. 115 della Nta della Variante generale al Prg.

Sul punto, la ricorrente deduce l’eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti e difetto dei presupposti e la violazione di legge in cui sarebbe incorsa l’Amministrazione comunale, giacché la preesistenza del manufatto alla data del 1942 sarebbe documentalemente dimostrata dall’aerofoto storica del 1929 F. 183/184, come da Relazione tecnica **asseverata** allegata alla **CILA**; di qui l’inapplicabilità, al caso di specie, dell’art. 21 del Regolamento Edilizio trattandosi di immobile realizzato prima della entrata in vigore della legge urbanistica del 1942.

Tanto premesso, il Collegio osserva come, secondo giurisprudenza ormai ampiamente consolidata, grava esclusivamente sul privato l’onere della prova relativa all’epoca di realizzazione dell’opera, al fine di escludere la necessità del previo rilascio del titolo edilizio (solo tra le ultime, Cons. Stato sez. II, 14 ottobre 2022, n. 8778; Id., 22 giugno 2022, n. 5132; sez. VI, 24 maggio 2022, n. 4115). La regola discende dall’art. 2697 c.c. e, nel processo amministrativo, dagli artt. 63, c. 1, e 64, c. 1, cod. proc. amm., in forza dei quali spetta al ricorrente l’onere della prova in ordine a circostanze che rientrano nella sua disponibilità (Cons. Stato, sez. VI, 24 maggio 2022, n. 4115; Id., sez. II, 5 febbraio 2021, n. 1109; Id., sez. VI, 2 luglio 2020, n. 4267; TAR Campania, Salerno, sez. II, 19 ottobre 2020, n. 1472; Cons. Stato, sez. VI, 19 ottobre 2018, n. 5984). La prova in questione può essere data anche per presunzioni, a condizione che esse siano precise gravi e concordanti (Cons. Stato, sez. VI, 27 gennaio 2022, n. 570).

Tali conclusioni ammettono, tuttavia, un temperamento secondo ragionevolezza nei casi in cui, da un lato, il privato fornisca, a comprova della data di realizzazione del manufatto, elementi non implausibili (aerofotogrammetrie o dichiarazioni sostitutive) e, dall’altro, l’Amministrazione fornisca, a sua volta, elementi incerti a comprova di una diversa epoca di realizzazione (Cons. Stato sez. VI, 23 giugno 2016, n. 3177).

Sulla scorta di tali premesse, deve, quindi, osservarsi come, nel caso di specie, la ricorrente non si è limitata a suffragare il proprio assunto con mere dichiarazioni asseverate di parte ma ha prodotto-peraltro già in sede di presentazione della **CILA**- la aerofoto storica del 1929 dalla quale è rilevabile la presenza dei corpi di fabbrica siti in via Mergellina 1/B. Tale elemento, come appunto già rilevato in sede procedimentale, evidenzia senza dubbio la presenza del complesso immobiliare in data antecedente al 1942.

Dal suo lato, il Comune, pur asserendo che il manufatto di cui è causa non è visibile in quanto collocato all’interno della grotta di tufo con la quale confina per tre lati (v. nota Servizio Sportello Unico Edilizia del 15/2/2021), non ha, invece, smentito la autenticità del rilievo fotografico in questione e non ha fornito né documentato elementi atti di dimostrare la più recente costruzione dell’immobile.

La circostanza della non visibilità dell’edificio nella foto del 1929, infine -unico elemento addotto dal Comune a sostegno del proprio assunto- costituisce un dato incerto e contraddittorio in quanto nulla esclude che il manufatto, pur non visibile, fosse invece già esistente; il materiale fotografico, quindi, non può ritenersi di per sé sufficiente a provare, in via decisiva, che l’edificio non fosse anch’esso già esistente alla data del 1929.

Per tali ragioni, quindi, il Collegio è dell’avviso che la ricorrente abbia fornito un elemento coerente con l’asserzione della risalenza del manufatto ad un’epoca antecedente al 1942, a fronte del quale non risulta che il Comune abbia compiuto un sufficiente approfondimento istruttorio e motivazionale di segno opposto.

Per tali motivi, ed assorbite le ulteriori censure, il ricorso va accolto.

La complessità della questione giustifica, tuttavia, la compensazione, tra le parti, delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l’effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 13 dicembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Severini, Presidente

Ida Raiola, Consigliere

Rita Luce, Consigliere, Estensore

Pubblicato il 17/04/2023

N. 00859/2023 REG.PROV.COLL.

N. 00494/2023 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 494 del 2023, proposto da

Giustino De Luca, rappresentato e difeso dall’avvocato Gennaro Maione, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Castellabate, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall’avvocato Corrado Magro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero della Cultura – Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Salerno e Avellino, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall’Avvocatura Distrettuale dello Stato di Salerno, domiciliataria ex lege in Salerno, C.so Vittorio Emanuele n. 58;

per l’annullamento

del provvedimento prot. n. 26268/2022 U del 30 dicembre 2022, con cui il Comune di Castellabate ha trasmesso il parere vincolante della Soprintendenza ABAP di Salerno e Avellino e concluso il procedimento sulla istanza di “Rimessione in pristino per Opere eseguite in assenza di titolo edilizio sull’immobile a destinazione residenziale, distinto al foglio 19 p.lla 197/b sub 2 NCEU”;

il parere prot. n. 28338 - P del 27 dicembre 2022, con cui la Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Salerno e Avellino, relativamente al fabbricato di proprietà del ricorrente sito nel Comune di Castellabate e distinto al foglio 19 p.lla 197/b sub 2 NCEU: - ha ritenuto la restituzione in pristino prioritaria rispetto alla irrogazione della sanzione pecuniaria, condividendo la scelta di demolire gli abusi commessi; - ha espresso parere negativo rispetto al Progetto di rimessione in pristino trasmesso; - ha ribadito la necessità di riconduzione a liceità dello stato complessivo degli immobili anche ai sensi dell’art. 167 D.Lgs. n. 42/2004 ricorrendone le condizioni.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Castellabate e del Ministero della Cultura;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 aprile 2023 la dott.ssa Laura Zoppo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell’art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il presente ricorso si impugnano:

il provvedimento prot. n. 26268/2022 U del 30 dicembre 2022, con cui il Comune di Castellabate ha trasmesso il parere vincolante della Soprintendenza ABAP di Salerno e Avellino e concluso il procedimento sulla istanza di “Rimessione in pristino per Opere eseguite in assenza di titolo edilizio sull’immobile a destinazione residenziale, distinto al foglio 19 p.lla 197/b sub 2 NCEU”;

il parere prot. n. 28338 - P del 27 dicembre 2022, con cui la Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Salerno e Avellino, relativamente al fabbricato di proprietà del ricorrente sito nel Comune di Castellabate e distinto al foglio 19 p.lla 197/b sub 2 NCEU: - ha ritenuto la restituzione in pristino prioritaria rispetto alla irrogazione della sanzione pecuniaria, condividendo la scelta di demolire gli abusi commessi; - ha espresso parere negativo rispetto al Progetto di rimessione in pristino trasmesso; - ha ribadito la necessità di riconduzione a liceità dello stato complessivo degli immobili anche ai sensi dell’art. 167 D.Lgs. n. 42/2004 ricorrendone le condizioni.

Rappresenta il ricorrente di aver presentato al Comune la Comunicazione di Inizio Lavori **Asseverata** prot. n. 24277 il 16 dicembre 2021, ai sensi dell’art. 119 D.L. n. 34/2020, per la realizzazione di opere di riduzione del rischio sismico e di efficientamento energetico, oltre che di manutenzione straordinaria, consistenti: nella sostituzione del vetusto solaio di copertura e sostituzione dell’impianto di riscaldamento; nell’isolamento del solaio di copertura con pannelli isolanti da cm 8; nella sostituzione degli infissi; nell’installazione di pannelli solari; nel rifacimento dei servizi igienici e dell’impianto elettrico, nella demolizione e realizzazione di nuove tramezzature interne e diversa sistemazione della scala interna con rifacimento degli aggetti esistenti; nell’apertura di un lucernario sul solaio di copertura; nella posa in opera di nuova pavimentazione; nel rifacimento dei rivestimenti e degli intonaci.

Deduce che, a seguito di alcune verifiche, il Responsabile del SUE del Comune di Castellabate, con propria nota prot. n. 16563 del 23 agosto 2022, ha comunicato l’avvio del procedimento per l’adozione di provvedimenti ex art. 33 D.P.R. n. 380/2001 ed ex art. 167 D.Lgs. n. 42/2004 in quanto, in base alle risultanze dell’accertamento riportate nel verbale prot. n. 16562 del 23 agosto 2022, è stata accertata la realizzazione di alcune opere in difformità, e in particolare:

a) il rifacimento e la riconfigurazione degli aggetti e delle ringhiere preesistenti in corrispondenza del lastrico solare di copertura dell’unità immobiliare, attraverso la messa in opera di nuove ringhiere di protezione sul lato sud ovest del fabbricato con struttura portante sporgente di circa cm 30 rispetto al filo esterno del cornicione e presenza di barre in ferro sporgenti di circa 40 cm dal cornicione del lastrico solare sul lato nord est (sovrastante il vicolo);

b) la demolizione e ricostruzione del torrino scale emergente sul lastrico solare con dimensioni leggermente maggiori: invero, il Responsabile dell’UTC, in occasione del sopralluogo effettuato in corso d’opera, a lavorazioni non ultimate, ha riscontrato una asserita diversità tra le dimensioni del torrino ricostruito, pari a 2.90 m x 2.30 m ed altezza apri a 2.10 m circa, e le misure ricavate dall’Accertatore comunale dai grafici allegati alla **CILA**S, indicate in 2.60 m x 2.10 m ed altezza pari a 2.00 m.

Narra il ricorrente di aver quindi presentato il progetto di ripristino prot. n. 17593 del 6 settembre 2022, per essere autorizzato ad eliminare le opere in difformità proponendo:

a) quanto al torrino, il taglio della muratura eccedente per riportare il corpo di fabbrica alle misure e al volume preesistenti, nonché il ripristino del vano di accesso sul lato originario;

b) quanto alla ringhiera, l’eliminazione degli aggetti temporanei fuoriuscenti dal cornicione sul lato sud ovest, così come in parte già avvenuto sul lato nord est sul vicolo interno.

Con nota prot. n. 18482 del 19 settembre 2022, pervenuta il 28 settembre 2022 prot. n. 21097, il Comune di Castellabate ha trasmesso il progetto di ripristino alla Soprintendenza per l’espressione del parere ex art. 33, comma 4, D.P.R. n. 380/2001 e l’organo ministeriale, con nota prot. n. 28338 - P del 27 dicembre 2022, a fronte della richiesta del sig. De Luca di ripristinare lo stato dei luoghi:

a) ha ritenuto la restituzione in pristino prioritaria rispetto alla irrogazione della sanzione pecuniaria;

b) ha espresso parere negativo rispetto al Progetto di rimessione in pristino trasmesso “in quanto mirato a restituire un stato del fabbricato disarmonico al resto della costruzione non essendo adeguatamente raccordato, con un disegno compiuto ed unitario, all’articolazione compositiva delle facciate e del quale non se ne dimostra, sino ad ora, inequivocabilmente la liceità. A ciò si aggiunge che le caratteristiche tipiche e ricorrenti del centro storico di Castellabate e tuttora prevalenti nel tessuto edilizio esistente evidenziano coperture a falde più che a terrazzo e che proprio per tale circostanza, unitamente alla non marginale estensione del lastrico solaio, è indispensabile da una parte appurarne preventivamente la regolarità pregressa, dall’altra parte individuare una soluzione architettonica maggiormente rispondente sia all’abitato, sia alla tutela dei suoi notevoli valori culturali e paesaggistici”;

c) ha ribadito la necessità di riconduzione a liceità dello stato complessivo degli immobili anche ai sensi dell’art. 167 D.Lgs. n. 42/2004 ricorrendone le condizioni.

Pertanto, con nota prot. n. 26268/2022 U del 30 dicembre 2022, il Comune di Castellabate, recependo il parere della Soprintendenza, ha inteso respingere la richiesta di ripristino.

Si eccepisce che l’impugnato diniego comunale è illegittimo in quanto adottato allorché sulla richiesta del privato - da intendersi anche quale istanza di autorizzazione paesaggistica semplificata - si era già formato un provvedimento di assenso per silentium, ai sensi dell’art. 17 bis Legge n. 241/1990, così come richiamato dall’art. 11, comma 9, D.P.R. n. 31/2017, risultando dunque il parere contrario reso dalla Soprintendenza inefficace, anche ai sensi dell’art. 2, comma 8 bis, L. n. 241/1990.

Si evidenzia che l’eventuale carenza documentale può dar luogo a diniego dell’istanza del privato solo laddove la P.A. abbia preliminarmente formulato al soggetto interessato una specifica richiesta di integrazione della documentazione necessaria.

Si rappresenta che la copertura del fabbricato è stata sempre costituita da un lastrico praticabile, sicché è del tutto fuorviante discorrere di abusivo rifacimento del tetto quando le uniche contestazioni mosse al ricorrente riguardano le diverse misure del torrino scale demolito e ricostruito e le modalità di posa in opera delle ringhiere.

Si eccepisce il difetto di competenza, avendo la Soprintendenza giudicato che non risultasse documentato con un sufficiente grado di certezza né lo status quo ante operam, né la sua liceità, né quella delle eventuali intervenute modifiche sotto il profilo urbanistico edilizio, di pertinenza del Comune.

Si afferma che la Soprintendenza abbia travalicato i limiti del potere di espressione del parere vincolante ex art. 33 D.P.R. n. 380/2001 (relativi all’alternativa, normativamente prevista, tra ripristino e sanzione pecuniaria) in quanto, pur formalmente riferendosi al progetto di ripristino (che non avrebbe potuto contemplare opere diverse da quelle abusivamente realizzate), ha espresso un giudizio di disvalore sulla tipologia di copertura del fabbricato, reputandola in asserito disaccordo con l’articolazione delle facciate e in pretesa distonia con le più ricorrenti coperture a falde del contesto edilizio del centro storico di Castellabate, e affermando che si sarebbe dovuta valutare una soluzione architettonica maggiormente rispondente all’abitato e alla tutela del suo valore culturale e paesaggistico, spingendosi a giudicare negativamente l’originario ed immutato tipo di copertura del fabbricato ante ‘67 e, addirittura, a ipotizzare una diversa soluzione architettonica.

Si eccepisce il difetto di motivazione rispetto al reale oggetto della valutazione rimessa alla Soprintendenza (opere di ripristino), essendo ravvisabile una motivazione solo apparente e stereotipata, nonché la mancata comunicazione di avvio del procedimento.

Si contesta il provvedimento comunale in quanto affetto da illegittimità derivata.

Si è costituito in resistenza il Comune di Castellabate sollevando eccezione di inammissibilità del ricorso perché impugnatorio dell’atto di trasmissione del parere vincolante della Soprintendenza, privo di valore provvedimentale, nonché per mancata tempestiva impugnazione del verbale protocollo n. 16562 del 23 agosto 2022 del responsabile dello sportello unico dell’edilizia di accertamento delle difformità.

Si è costituita altresì la Soprintendenza rappresentando di aver ritenuto indispensabile da una parte appurare preventivamente la regolarità pregressa, e dall’altra parte individuare una soluzione architettonica maggiormente rispondente sia all’abitato, sia alla tutela dei notevoli valori culturali e paesaggistici, facendo inoltre rilevare come il parere impugnato sia (oltre che tempestivamente adottato) adeguatamente motivato in ordine ai motivi per i quali le opere eseguite non rientrano nei limiti fissati dall’art. 167, comma 4, D.Lgs. n. 42/2004 e le modifiche apportate non si inseriscono positivamente nel contesto paesaggistico.

La causa è stata chiamata alla camera di consiglio del 12 aprile 2023 ed è stata trattenuta in decisione, previo avviso alle parti (che non hanno sollevato obiezioni in merito) di possibile definizione con sentenza breve.

Il ricorso è manifestamente fondato e pertanto può essere deciso con sentenza in forma semplificata.

Preliminarmente, va esaminata l’eccezione di inammissibilità sollevata dal Comune resistente.

L’eccezione è infondata in quanto l’atto di trasmissione del parere vincolante della Soprintendenza assume nella fattispecie valenza di provvedimento conclusivo (in senso negativo per l’istante) del procedimento ex art. 33 D.P.R. n. 380/2001; mentre il verbale protocollo n. 16562 del 23 agosto 2022 del responsabile dello sportello unico dell’edilizia di accertamento delle difformità è atto endoprocedimentale, non autonomamente impugnabile.

Nel merito, assume valore preliminare e assorbente la circostanza per cui la richiesta di parere ex art. 33, comma 4, D.P.R. n. 380/2001 riguardava la rimessione in pristino delle ringhiere preesistenti in corrispondenza del lastrico solare e del torrino scale, mentre la Soprintendenza ha espresso il proprio parere contrario rispetto al rifacimento del tetto.

Si consideri, inoltre, che è stata depositata dal ricorrente relazione tecnica di parte da cui risulta: che l’intervento del 2022 è consistito nel rifacimento del solaio di copertura, nel ripristino del torrino scala con spostamento della porta di accesso e con modesto aumento di volume e nel collocamento temporaneo di una ringhiera su un aggetto sporgente sul cornicione per poter posizionare le canaline di scolo delle acque piovane; che l’intervento di ripristino contempla il taglio dello spessore della muratura eccedente del torrino, con spostamento della porta di accesso nella sede originaria; che gli aggetti fuoriuscenti dal cornicione sono stati già parzialmente eliminati.

Le risultanze della suddetta relazione non sono state adeguatamente contestate e smentite dalle amministrazioni resistenti, essendosi in particolare la Soprintendenza limitata ad affermare che non sia stata sufficientemente dimostrata la regolarità pregressa e che la soluzione architettonica prescelta non sia sufficientemente rispondente all’abitato.

Tali considerazioni, tuttavia, non possono legittimamente fondare il parere contrario reso.

In primo luogo, va richiamato il recente orientamento del Consiglio di Stato secondo cui: “in sede di rilascio dell’autorizzazione paesaggistica si deve tener conto dei soli profili paesaggistici ed ambientali non potendo (più) verificarsi in quella sede anche il cd. “stato legittimo” dell’immobile” (Cons. di Stato, Sez. IV, sent. 3006 del 24 marzo 2023).

Il Supremo Consesso della giustizia amministrativa ha inteso così circoscrivere una volta per tutte l’ambito delle valutazioni rimesse all’autorità titolare della cura degli interessi paesaggistici, chiarendo che i pareri paesaggistici alla stessa richiesti non costituiscono la sede opportuna per la valutazione della regolarità pregressa dello stato dell’immobile, rientrando tale valutazione nell’ambito delle competenze di altre amministrazioni.

Secondariamente, va ribadito che l’oggetto della richiesta di parere non era la valutazione del tipo di copertura (non menzionato nel verbale prot. n. 16562 del 23 agosto 2022, di accertamento della realizzazione delle opere in difformità), bensì il solo ripristino del torrino scale.

In conclusione, il ricorso è fondato e va accolto, con conseguente annullamento del provvedimento del Comune di Castellabate prot. n. 26268/2022 U del 30 dicembre 2022 e del parere della Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Salerno e Avellino prot. n. 28338 - P del 27 dicembre 2022.

La peculiarità della fattispecie giustifica l’integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Sezione Staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l’effetto, annulla il provvedimento del Comune di Castellabate prot. n. 26268/2022 U del 30 dicembre 2022 e il parere della Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Salerno e Avellino prot. n. 28338 - P del 27 dicembre 2022.

Spese compensate.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 12 aprile 2023 con l’intervento dei magistrati:

Nicola Durante, Presidente

Gaetana Marena, Referendario

Laura Zoppo, Referendario, Estensore

Pubblicato il 28/03/2023

N. 01032/2023 REG.PROV.COLL.

N. 01779/2018 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1779 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall’avvocato Nicola Messina, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Palermo, Via Simone Cuccia n. 45;

contro

Comune di -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall’avvocato Antonio Lorito, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell’avvocato Giuseppe Di Rosa in Palermo, Piazza Don Luigi Sturzo n. 4;

per l’annullamento

Per quanto riguardo il ricorso principale:

- dell’ordinanza di demolizione n.-OMISSIS- emessa in data 8 giugno 2018 dal Comune di -OMISSIS-;

Per quanto riguardo i motivi aggiunti:

- del silenzio-rigetto formatosi sull’istanza di sanatoria presentata il 10 agosto 2018 e assunta al protocollo n. -OMISSIS-;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Comune di -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l’art. 87, comma 4-bis, cod. proc. amm.;

Relatore all’udienza straordinaria di smaltimento dell’arretrato del giorno 15 marzo 2023 la dott.ssa Manuela Bucca e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ordinanza n.-OMISSIS- dell’8 giugno 2018, il Comune di -OMISSIS- ha ingiunto al sig. -OMISSIS- la demolizione delle opere abusivamente realizzate sul lotto di terreno sito in C. da -OMISSIS-, identificato in catasto al foglio di mappa n. -OMISSIS-, così descritte: “1. Manufatto con struttura portante in legno, con solaio di copertura a falda unica adibito a cucina-pranzo di forma irregolare aventi le seguenti dimensioni perimetrali interne: m. 6,15-1,90-2,85-1,50-1,45- 2,30-5,15. La copertura del fabbricato ha un’altezza massima di m 3,15 e minima di 2,30.

2. Locale in muratura adibito a cantina (in realtà, si tratta di un locale di sgombero) realizzato in adiacenza al predetto manufatto in legno aventi le seguenti dimensioni in pianta: m. 4,70x2,30, l’altezza massima è di m. 2,45 e quella minima m. 2,05.

3. Ampliamento con conseguente aumento di cubatura e modifiche interne del piano seminterrato di cui alla concessione in sanatoria n. -OMISSIS- del 07.11.2011, prot. n. -OMISSIS-. Il piano è stato modificato ricavando i seguenti locali: locale allo stato grezzo m. 3,75 x 3,65 + 0,95 x 1,00; locale adibito a magazzino e caldaia di m. 3,75 x 3,65 + 1,80 x 0,85 + 2,25 x 2,85 allo stato grezzo; locale adibito a pranzo soggiorno avente le seguenti dimensioni di m. 8,40 x 3,90 e locale wc-bagno di m 1,70 x 4,50 + 2,25 x 2,90; locale adibito a studio di dimensioni (comprensivo anche della scala di accesso al piano superiore) di m 3,95 x 5,30; locale ripostiglio all’atto adibito a cucina di dimensioni 5,15 x 3,45 + 4,35 x 0,90; locale adibito a wc-bagno di m 3,25 x 1,40 con altezza a falda massima di m 3,340 e minima di m 3,10 ”.

4. Manufatto in legno a struttura prefabbricata delle seguenti dimensioni in pianta: larghezza m. 4,50 x 4,00 circa, altezza minima m 2,40 circa, altezza massima la colmo m 3,20 circa, adibito a deposito-magazzino.

5. Recinzione, con ringhiera in ferro su muretto in cls (…) e n. 2 colonne in calcestruzzo”.

Avverso il suddetto provvedimento propone ricorso, ritualmente notificato e depositato, il sig. -OMISSIS-, censurandolo sotto il profilo della violazione di legge e dell’eccesso di potere.

In particolare, con riferimento al presunto ampliamento e alle modifiche interne del piano seminterrato, il ricorrente sostiene che:

- gli interventi eseguiti non hanno determinato alcun ampliamento né volumetrico né perimetrale del piano seminterrato, essendo la sua consistenza rimasta invariata rispetto al progetto assentito con la concessione edilizia in sanatoria n. -OMISSIS- del 7 novembre 2011 prot. n. -OMISSIS-;

- nessuno dei contestati interventi edilizi richiede il permesso di costruire, trattandosi di opere interne ovvero di manutenzione straordinaria o restauro conservativo, soggette soltanto alla comunicazione di inizio lavori, in assenza della quale è prevista l’applicazione della sanzione pecuniaria ex art. 3, comma 5, della L.r. n. 16/2016;

Con riferimento al manufatto pertinenziale in legno adibito a cucina, secondo il ricorrente, trattandosi di “manufatto pertinenziale” determinante un incremento volumetrico inferiore al 20% del fabbricato principale (c.d. “pertinenza minore”), la sua realizzazione sarebbe soggetta alla semplice comunicazione di inizio lavori **asseverata** (C.I.L.A.) ai sensi dell’art. 6 bis del D.P.R. n. 380/2001 o, tutt’al più, alla segnalazione certificata di inizio attività (S.C.I.A.) di cui all’art. 10, comma 1, della L.r. n. 16/2016, in assenza delle quali la sanzione prevista è sempre quella pecuniaria.

Per quel che concerne il locale in muratura adibito a cucina e al piccolo prefabbricato in legno adibito a deposito - magazzino, trattandosi di “corpi accessori” a servizio di un edificio esistente (non computabili, quindi, né ai fini del calcolo delle cubature né ai fini della determinazione della superficie utile, essendo soggette al regime di deroga di cui l’art. 12, comma 4, della L.r. n. 16/2016), la loro realizzazione sarebbe soggetta alla S.C.I.A. di cui all’art. 10 della medesima L.r. n. 16/2016, in assenza del quale è prevista solamente all’applicazione della sanzione pecuniaria prevista ex art. 37 del D.P.R. n. 380/2001.

In ogni caso, poiché i manufatti in questione avrebbero “natura pertinenziale”, essendo evidente il loro collegamento funzionale con il fabbricato residenziale principale, la loro realizzazione, trattandosi di c.d. “pertinenze minori”, sarebbe soggetta a C.I.L.A. ai sensi dell’art. 6 bis del D.P.R. n. 380/2001 o, al più, a S.C.I.A ai sensi dell’art. 10, comma 1, della L.r. n. 16/2016.

In ultimo, con riferimento alla recinzione realizzata con ringhiera in ferro su muretto in calcestruzzo e alle due 2 colonne in calcestruzzo nonché al presunto ampliamento e alle modifiche interne del piano seminterrato, sarebbe sufficiente la comunicazione di inizio lavori, in assenza della quale è prevista l’applicazione della sanzione pecuniaria di cui all’art. 3, comma 5, della L.r. n. 16/2016.

Con ricorso per motivi aggiunti, ritualmente notificato e depositato, il sig. -OMISSIS- impugna il silenzio-diniego formatosi sull’istanza di sanatoria presentata ai sensi dell’art. 36 del D.P.R. n. 380/2001 e dell’art. 14 della L.r. n. 16/2016.

Il ricorrente censura il provvedimento di rigetto formatosi per silentium per le seguenti ragioni:

- mancata adozione da parte dell’Amministrazione di un provvedimento espresso sull’istanza di sanatoria;

- mancata comunicazione dei motivi ostativi all’accoglimento dell’istanza di sanatoria;

- mancato accertamento delle condizioni di sanabilità degli immobili.

Resiste al ricorso il Comune di -OMISSIS-, deducendone l’infondatezza nel merito.

Alla pubblica udienza straordinaria del 15 marzo 2023, svolta in modalità telematica ai sensi dell’art. 87, comma 4-bis c.p.a., la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

Il ricorso principale è infondato.

Rileva il Collegio che l’ordinanza di demolizione impugnata si basa su una pluralità di motivazioni.

Invero, il Comune ha accertato la realizzazione delle opere in assenza di titolo edilizio nonché in zona sottoposta ai seguenti vincoli “- vincolo paesaggistico D. Lgs. 42/04 art. 142 lett. c) come da carta dei vincoli Soprintendenza BB.CC.AA. prot. n. 3038 del 06.03.2017; - fascia di rispetto area boscata (art. 10 L.R. 16/96 e smi) come da carta dei vincoli Soprintendenza BB.CC.AA. prot. n. 3038 del 06.03.2017; - vincolo sismico; - vincolo idrogeologico (R.D.L. 3267/23)”.

Il ricorrente, limitandosi a contestare la necessità del permesso di costruire per le opere realizzate, non deduce nulla sulla compatibilità e sul regime di legittimazione delle stesse con riguardo ai vincoli insistenti nell’area interessata dai manufatti di cui è ordinata la demolizione (compatibilità su cui il ricorrente avrebbe - tra l’altro - dovuto dedurre anche rispetto alla recinzione in quanto realizzata con muretto e colonne in calcestruzzo armato e, quindi, con notevole impatto sul territorio).

Stante la mancata contestazione di tale profilo del provvedimento impugnato, il ricorso principale deve essere respinto, in conformità al condiviso orientamento giurisprudenziale secondo cui, qualora l’atto impugnato si basi su una pluralità di motivazioni autonome (atto plurimotivato), il ricorso con il quale non si contestino tutte le motivazioni deve essere respinto, atteso che l’eventuale riconoscimento della fondatezza delle doglianze proposte non esclude l’esistenza e la validità della restante causa giustificatrice dell’atto: “In presenza di un provvedimento amministrativo sorretto da plurime motivazioni, ricade, infatti, su chi abbia interesse a rimuoverlo l’onere di contestarne integralmente e tempestivamente l’intero apparato giustificativo, pena altrimenti la definitiva inoppugnabilità dell’atto nelle parti non contestate, quando esse siano autonomamente in grado di supportarne validamente la dimensione motivazionale. Il provvedimento impugnato, infatti, continuerebbe a produrre i suoi effetti perché mantenuto in vita dal motivo non contestato e da solo sufficiente a giustificare la determinazione in esso contenuta (cfr.: TAR Puglia, Bari, sez. III, 10 febbraio 2021 n. 240; TAR Liguria, sez. I, 3 dicembre 2010 n. 10729; Cons. St., sez. IV, 13 novembre 1998 n. 1524; TAR Liguria, sez. II, 11 aprile 2008 n. 543)” (T.A.R. Campania, sez. V, 1 aprile 2022, n. 2203).

Anche il ricorso per motivi aggiunti non è meritevole di accoglimento.

Invero, ritiene il Collegio che non sia imputabile all’Amministrazione alcun inadempimento rispetto all’obbligo di provvedere sull’istanza di sanatoria in condivisione all’orientamento giurisprudenziale secondo cui “il silenzio serbato dal Comune sulla domanda di sanatoria è qualificabile come silenzio provvedimentale, con contenuto di rigetto, e non come silenzio-inadempimento all’obbligo di provvedere (Cons. Stato, Sez. IV, 6 giugno 2008, n. 2691)” (T.A.R. Palermo, (Sicilia) sez. II, 20 ottobre 2022, n. 2961).

Avendo contenuto di rigetto, il provvedimento impugnato contiene in sé anche l’accertamento sulla mancanza delle condizioni di sanabilità delle opere contestate: “non sussistendo l’obbligo di un provvedimento espresso, non può conseguentemente sussistere quello di motivazione” (T.A.R. Palermo, (Sicilia) sez. II, 20 ottobre 2022, n. 2961).

In ultimo, destituita di fondamento è la doglianza con cui parte ricorrente lamenta una violazione delle norme volte a garantire il contraddittorio procedimentale.

Invero, secondo un orientamento giurisprudenziale consolidato, da cui il Collegio non ha motivo di discostarsi, “il diniego di concessione in sanatoria e i successivi provvedimenti repressivi, infatti, non necessitano della comunicazione di avvio del procedimento (o, più esattamente, per quanto attiene al diniego di concessione in sanatoria, del preavviso di rigetto), né di una motivazione in ordine all'interesse pubblico perseguito, trattandosi di atti rigidamente vincolati e non essendo prevista in capo all’Amministrazione la possibilità di effettuare valutazioni di interesse pubblico relative alla conservazione del bene; e ciò anche nel caso in cui gli atti intervengano a distanza di tempo dalla realizzazione dell’abuso (cfr. C.G.A. 22/02/2021, n. 135)” (T.A.R. Palermo, Sez. II, 6 dicembre 2021, n. 3412).

In conclusione, per le ragioni esposte, il ricorso, integrato con motivi aggiunti, deve essere rigettato.

Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, integrato con motivi aggiunti, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna parte ricorrente al pagamento delle spese processuali in favore dell’Amministrazione resistente, che vengono liquidate in complessivi euro 2.000,00, oltre al rimborso delle spese generali nella misura del 15%, nonché IVA e CPA come per legge.

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

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 10 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 parte ricorrente e tutti i soggetti citati in sentenza.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 15 marzo 2023 con l’intervento dei magistrati:

Stefano Tenca, Presidente FF

Mara Bertagnolli, Consigliere

Manuela Bucca, Referendario, Estensore

Pubblicato il 26/04/2023

N. 01402/2023 REG.PROV.COLL.

N. 00042/2019 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 42 del 2019, proposto da

-OMISSIS- -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Patrizia Stallone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Palermo, via Antonio Veneziano n. 69;

contro

Comune di Palermo, in persona del legale rappresentate pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Natale, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- del provvedimento -OMISSIS-, con cui il Comune di Palermo - Servizio SUAP - ha comunicato la dichiarazione di inefficacia relativa alla C.I.L.A. inoltrata dal ricorrente in relazione ad opere già eseguite consistenti nell’apertura di un vano finestra su corte interna e diversa distribuzione degli spazi interni, notificato al ricorrente in data -OMISSIS-;

- del provvedimento -OMISSIS-, notificato al ricorrente in data -OMISSIS-, con cui il Servizio SUAP ha comunicato la dichiarazione di inefficacia relativa alla C.I.L.A. di cui al provvedimento di cui al superiore punto e degli atti presupposti e che ne abbiano determinato l’adozione anche ivi richiamati e tra essi, occorrendo, del provvedimento -OMISSIS- del -OMISSIS- di comunicazione della dichiarazione di inefficacia della **CILA** assunta al -OMISSIS-;

- di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenziali e che abbiano determinato l’adozione degli atti impugnati.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Palermo;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 14 aprile 2023 il dott. Silvio Giancaspro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Premesso che parte ricorrente ha impugnato i seguenti atti:

- la nota dirigenziale -OMISSIS-, con cui il Servizio SUAP del Comune di Palermo, in “riferimento alla Comunicazione di Inizio Lavori **Asseverata** per opere già eseguite consistenti nell'apertura di un vano finestra su corte interna e diversa distribuzione degli spazi interni di cui al protocollo -OMISSIS- depositata in data -OMISSIS-”, ha rappresentato che “la stessa è da intendersi priva di efficacia in quanto, vista la dichiarazione di inefficacia -OMISSIS- del -OMISSIS- emessa per la C.I.L.A. -OMISSIS-, non è stata allegata la dichiarazione di assenso del comproprietario”;

- la successiva nota dirigenziale -OMISSIS-, con cui il Servizio SUAP ha comunicato che “si è riscontrato che per il progetto di variante approvato dalla C.E. in data -OMISSIS- … non è stata rilasciata Licenza Edilizia. Pertanto quanto riscontrato nella segnalazione -OMISSIS-trasmessa dal Corpo di Polizia Municipale di Palermo … "...ampliamento del balcone di retroprospetto per mq 3 ca previo abbattimento del muro di tompagno. Tale ampliamento è realizzato in muratura e presenta un'apertura a finestra..." risulta realizzato senza il necessario titolo autorizzativo”;

Premesso altresì che parte ricorrente ha articolato le seguenti censure:

- “ove l’Amministrazione resistente avesse compiuto un’adeguata istruttoria si sarebbe avveduta, nella specie, innanzitutto che quanto riscontrato nella segnalazione della Polizia Municipale -OMISSIS-, ossia l’“ampliamento del balcone di retroprospetto per mq 3 ca. previo abbattimento del muro di tompagno” fosse perfettamente regolare in quanto oggetto del progetto di variante esitato favorevolmente dalla C.E. in data -OMISSIS-”;

- “il provvedimento -OMISSIS- …si fonda sull’erroneo presupposto che la C.I.L.A. -OMISSIS- … dovesse essere accompagnata dalla dichiarazione di assenso del comproprietario”, laddove invece “si è in presenza di attività edilizia libera soggetta a semplice comunicazione di inizio di attività … e dunque ha errato il Comune a ritenere priva di efficacia la **cila** per non essere stata allegata la dichiarazione di assenso del proprietario, esulando dalle valutazioni dell’ente la verifica di eventuali limiti all’esercizio del diritto di proprietà ove il richiedente dimostri di possedere esso stesso un titolo idoneo alla realizzazione delle opere di che trattasi”;

Rilevato che l’Amministrazione comunale si è costituita in giudizio per resistere al ricorso anteriormente alla interruzione disposta con d.p. -OMISSIS-; nessun nuovo difensore della parte pubblica si è costituito in data successiva;

Considerato che:

- quanto alla nota dirigenziale -OMISSIS-, le doglianze di parte ricorrente non possono essere condivise, dal momento che la **Cila** deve essere riferibile alla piena titolarità delle facoltà correlate alla posizione dominicale, ciò che non consente di prescindere dal consenso del comproprietario: “La legittimazione a comunicare e segnalare la realizzazione di interventi edilizi spetta congiuntamente a tutti i comunisti potendosi ritenere d'altra parte legittimato alla presentazione della domanda il singolo comproprietario solo ed esclusivamente nel caso in cui la situazione di fatto esistente sul bene consenta di supporre l'esistenza di una sorta di cd. pactum fiduciae intercorrente tra i vari comproprietari. Pertanto, deve sicuramente, conseguentemente, ritenersi illegittimo il titolo abilitativo rilasciato in base alla richiesta di un solo comproprietario, dovendo l'Amministrazione verificare la sussistenza, in capo al richiedente stesso, di un titolo idoneo di godimento sull'immobile ed accertare, altresì, la legittimazione soggettiva di quest'ultimo, la quale presuppone il consenso, anche tacito, dell'altro proprietario in regime di comunione. La necessità della sussistenza di tale legittimazione non è predicabile solo per il permesso di costruire di cui all'art. 11 d.P.R. n. 380/2001, ma anche per la SCIA e per la C.I.L.A.” (T.A.R. Sicilia Palermo, Sez. II, 23/11/2021 n. 3236);

- quanto alla successiva nota dirigenziale -OMISSIS-, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile, dal momento che è stata allegata in atti l’ordinanza di demolizione -OMISSIS- in data -OMISSIS-, riguardante proprio l’ampliamento di cui alla predetta nota, che non è stata oggetto di impugnazione, ciò da cui consegue il consolidamento della relativa ingiunzione e quindi la carenza di interesse ad impugnare la nota in questione, che si limita a rilevare l’abusività dell’ampliamento e nulla aggiunge al contenuto dell’ordinanza di demolizione;

Ritenuto che il ricorso deve essere dichiarato inammissibile quanto alla impugnazione della nota dirigenziale -OMISSIS- e deve essere respinto quanto alla impugnazione della nota dirigenziale -OMISSIS-;

Ritenuto che, in mancanza di difese dell’Amministrazione resistente, le spese di lite possono essere compensate;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara inammissibile e in parte lo rigetta nei sensi di cui in motivazione.

Spese compensate.

Dispone la trasmissione della presente sentenza al Sindaco del Comune di Palermo e al Prefetto di Palermo, per gli adempimenti di competenza.

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

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 10 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 Palermo nella camera di consiglio del giorno 14 aprile 2023 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe La Greca, Presidente

Francesco Mulieri, Consigliere

Silvio Giancaspro, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

Silvio Giancaspro Giuseppe La Greca

IL SEGRETARIO

Pubblicato il 24/04/2023

N. 04110/2023REG.PROV.COLL.

N. 07819/2022 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7819 del 2022, proposto dal Comune di Grumolo delle Abbadesse, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Dario Meneguzzo e Orlando Sivieri, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del secondo in Roma, via Cosseria, n. 5;

contro

la Società Alas s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall’avvocato Antonio Ferretto, con domicilio eletto presso lo studio dell’avvocato Giovanni Nappi in Roma, via Tacito, n. 10;

nei confronti

dello Sportello unico attività produttive associato “Civitas”, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, Sezione Seconda, 12 aprile 2022, n. 550, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio della Società Alas s.p.a.;

Vista l’ordinanza del 17 novembre 2022, n. 5405;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 28 febbraio 2023 il Cons. Antonella Manzione e uditi per le parti l’avvocato Orlando Sivieri e l’avvocato Stefania Contaldi, in sostituzione dell’avvocato Antonio Ferretto;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il Comune di Grumolo delle Abbadesse (d’ora in avanti, solo il Comune) appella la sentenza segnata in epigrafe con cui il T.a.r. per il Veneto ha accolto il ricorso proposto dalla Società Alas s.p.a. (d’ora in avanti, la Società) avverso l’ordinanza n. 23 del 9 luglio 2021, con la quale era stata dichiarata l’inefficacia della comunicazione inizio lavori **asseverata** (**CILA**) del 19 febbraio 2021, riferita al cambio di destinazione d’uso senza opere da commerciale ad artigianale della porzione contraddistinta al subalterno 4 di un più vasto fabbricato di proprietà della stessa, nonché avverso le note del 12 luglio 2021 e del 16 luglio 2021 del responsabile dello Sportello unico in convenzione con altri Comuni denominato “Civitas”, inerenti la medesima fattispecie.

1.1. L’attività contestata costituisce l’ultimo - in ordine di tempo - di una serie di interventi realizzati sul ridetto compendio immobiliare ubicato in località Vancimuglio, su un’area classificata D.1.1. - zona industriale artigianale con presenza commerciale di completamento - inserita nella “unità minima di intervento” (UMI) n. 29 del Piano particolareggiato di iniziativa pubblica denominato “S.R.11” dalla contiguità con l’omonima strada che collega Vicenza a Padova, adottato con deliberazione n. 63 del 3 novembre 2017 e approvato con deliberazione n. 56 del 15 ottobre 2018. Il regime edificatorio ivi previsto (art. 5 delle norme tecniche di attuazione -N.T.A.) condiziona qualsivoglia attività alla stipula di apposita convenzione, anche in relazione alla necessaria compartecipazione agli oneri di urbanizzazione e funzionalizzazione che, con riferimento all’unità di cui è causa, sono stati quantificati nell’apposita scheda in euro 343.314,20.

1.1.2. La controversia si riferisce all’ambito di estensione delle opere consentite al di fuori di tale regime convenzionale (oneroso), tipizzate in apposito elenco dall’art. 6 delle medesime N.T.A., e segnatamente all’individuazione dell’esatta accezione da attribuire al riferimento a quelle di manutenzione straordinaria «come definite all’art. 3, lettera […] b) del testo unico per l’edilizia (D.P.R. 380 del 2001) e s.m.i.», in relazione al mutamento di destinazione d’uso senza opere, purché la nuova rientri tra le principali ammesse e «comunque, non comporti la necessità di realizzare ulteriori aree a servizi », in quanto entrambi gli interventi sono autonomamente previsti. Va peraltro precisato che le destinazioni ammesse sono soltanto quelle artigianale/industriale e commerciale all’ingrosso, giusta la previsione in tal senso contenuta nell’art. 30 delle N.T.A. al P.R.G. (ora sostituite dall’art. 25 delle norme tecniche operative -N.T.O.- del sopravvenuto Piano degli interventi, adottato con delibera consiliare n. 38 del 23 dicembre 2019), cui fa espresso rinvio l’art. 9 di quelle al P.I.P.

1.1.3. La Società, divenuta proprietaria del lotto in forza di atto notarile datato 18 aprile 2018, ha avviato da subito una serie di attività edilizie rientranti in tale regime derogatorio in quanto comunque riconducibili al paradigma della manutenzione straordinaria, per le quali si è avvalsa degli appositi procedimenti dichiarativi. In particolare, ha inoltrato una prima comunicazione di inizio lavori **asseverata** in data 18 marzo 2019, cui hanno fatto seguito due varianti, una sulla base di s.c.i.a. del 26 settembre 2019, il cui oggetto abbracciava anche ulteriori interventi di analoga tipologia, l’altra in data 5 agosto 2020, riferita ad opere interne. In data 16 novembre 2020 ha infine chiuso i lavori presentando la s.c.i.a. sostitutiva dell’agibilità di cui all’art. 24 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, corredata da collaudo statico.

2. Il primo giudice, dopo aver rilevato che tutte le iniziative in precedenza intraprese, dettagliatamente enunciate, non avevano comportato alcuna iniziativa inibitoria, ovvero di diniego o rigetto da parte del Comune, ha escluso qualsivoglia legame tra le stesse e l’ultimo intervento e conseguentemente ogni intento elusivo della disciplina pianificatoria da parte della Società, che avrebbe semplicemente sfruttato il regime di maggior favore introdotto dall’art. 10 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120 (c.d. decreto “Semplificazioni”) con riferimento alla manutenzione straordinaria, implicante ora anche la modifica di destinazione d’uso, in passato vietata. Dopo aver messo «in disparte ogni considerazione in ordine alla possibilità di trasporre nel diritto amministrativo categorie concettuali dagli incerti confini, quali quella dell’elusione o dell’abuso del diritto, elaborate non senza difficoltà ed incertezze applicative in altri rami dell’ordinamento (in particolare in ambito tributario)», ha concluso per la legittimità della **CILA** del 19 febbraio 2021 in quanto «il mutamento d’uso che realizza un risultato equivalente a quello vietato sarebbe avvenuto quasi due anni dopo (con la **CILA** ex art.6 bis DPR 380/01 del 19.02.21), in un contesto normativo e regolatorio profondamente mutato per effetto del DL 76/20, convertito L. 120/20, che - quindi - non esisteva neppure nel 2019», quando erano state avviate le prime opere di manutenzione straordinaria.

3. Il Comune sostiene l’erroneità della sentenza per violazione e/o falsa applicazione dell’art. 3, comma 1, lett. b), del d.P.R. n. 380 del 2001, nella versione modificata dal d.l. n. 76/2020, nonché degli artt. 5 e 6 delle N.T.A. del P.P. “S.R.11” e per eccesso di potere per travisamento dei fatti. La doverosa valutazione di tutti gli interventi nella loro unitarietà, diversamente da quanto ritenuto dal primo giudice, farebbe emergere l’intento elusivo della vigente disciplina urbanistica comunale, avendo comportato nel suo complesso una modifica di destinazione d’uso con (le) opere in precedenza assentite. Di ciò sarebbe prova in almeno tre documenti, due dei quali versati in atti del giudizio di primo grado, ma neppure menzionati dal primo giudice: il contratto di affitto datato 4 gennaio 2021 con il quale la Società si impegnava espressamente nei confronti dell’affittuaria, Consutec Group s.r.l., ad ottenerle il cambio di destinazione d’uso da commerciale ad artigianale dei locali ceduti entro il 31 gennaio 2021; la visura camerale riferita all’attività della medesima Consutec Group, che già nel 2019 aveva una propria “sede secondaria” presso il compendio immobiliare di cui è causa; infine la comunicazione mail in data 3 aprile 2018, con la quale l’allora Sindaco del Comune, nelle more della definitiva approvazione del Piano, chiariva alla richiedente Società i percorsi da seguire per addivenire ad un futuro cambio di destinazione d’uso, incompatibile con la perfezionanda disciplina urbanistica, salvo una futura variante.

3.1. Con autonomo motivo di gravame l’amministrazione appellante ha contestato anche il capo della sentenza di condanna alle spese legali (liquidate in € 3.000, oltre accessori di legge e restituzione del contributo unificato), limitandosi tuttavia a chiederne la riforma in correlazione con l’accoglimento dell’appello.

4. Si è costituita in giudizio la Società Alas s.p.a. con memoria in controdeduzione con la quale ha anche riproposto ex art. 101, comma 2, c.p.a., i motivi di censura non esaminati dal Tribunale.

4.1. Con un primo ordine di argomentazioni ha chiarito come, diversamente da quanto opinato dal Comune nella parte in fatto dell’appello, il T.a.r. per il Veneto non avrebbe negato in toto l’esistenza della categoria concettuale dell’abuso o elusione del diritto, ma ne avrebbe escluso la configurabilità in concreto nel caso di specie (Parte II- Diritto, §§ A, B e C del motivo sub II.1.a, pagg. da 10 a 14).

4.1.2. Con riferimento alla asserita violazione degli artt. 3, comma 1, lett. b), del d.P.R. n. 380 del 2001 e 5 e 6 delle N.T.A. del P.P., ha rivendicato l’incidenza della novellata definizione della manutenzione straordinaria conseguita al decreto “Semplificazioni” sulle possibilità di interventi edilizi al di fuori della convenzione, che avrebbe reso quello effettuato conforme sia alla disciplina urbanistica comunale che alla normativa nazionale. Diversamente da quanto sostenuto dal Comune, infatti, in assenza della richiamata riforma, per il cambio di destinazione d’uso senza opere da commerciale a produttiva, giusta la eterogeneità delle relative categorizzazioni ai sensi dell’art. 23 ter del d.P.R. n. 380 del 2001, sarebbe stato necessario il permesso di costruire, trattandosi di intervento parificabile ad una nuova costruzione. L’utilizzo della **CILA** sarebbe pertanto conseguito al radicale cambiamento del panorama normativo nazionale, evidentemente non preventivabile e come tale neppure “strumentalizzabile” in funzione elusiva preconizzandone la verifica, né sul piano soggettivo, né in termini oggettivi (Parte II, §§A e da B.1 a B.4 del motivo sub II.1.b, pagg. da 14 a 25).

4.1.3. Né il contratto di affitto alla Consutec Group, né la visura camerale riferita all’attività della stessa, comproverebbero alcunché, stante che il primo era successivo agli originari interventi di manutenzione straordinaria e il secondo si riferiva ad una porzione minimale di edificio, ceduto in uso quale mera “base d’appoggio”. Lo scambio di mail con il Sindaco dell’epoca, infine, oltre che costituire una produzione documentale inammissibile, in quanto introdotta in violazione del divieto dei nova, attesterebbe semmai la buona fede della Società, che si era immediatamente premunita di acquisire le informazioni necessarie per poter disporre del proprio bene nel rispetto della legalità (Parte II, ancora motivo sub II.1.b, § B 5 e B7, pagg. 26-27 e 30-31).

4.1.4. La cronologia degli interventi che hanno preso avvio con la **CILA** del 18 marzo 2019 escluderebbe ogni fondamento alla prospettata elusione con l’attuazione di un preciso disegno preordinato (Parte II, motivo sub II.1.b, § B.6, pagg. 27-30). In ogni caso, la tesi della preordinazione, del tutto priva di riscontro probatorio, sarebbe anche irrilevante, stante che quale che fosse il contesto originario, il risultato eventualmente prefissatosi ab origine era divenuto solo successivamente lecito e come tale doveva essere valutato (Parte II, motivo sub II.1.b, § B.8 e C, pag. 31).

4.1.5. Infine ha ritenuto rinunciate dall’appellante due originarie argomentazioni difensive, in quanto a suo dire non riproposte, ovvero la natura ricettizia e non formale del rinvio alle definizioni del T.u.e. contenuto nell’art. 6 delle N.T.A. al P.P. e la idoneità della **CILA** ex art.6-bis del medesimo d.P.R. n. 380 del 2001 a legittimare il tipo di intervento manutentivo concretamente posto in essere.

5. Quanto alla riproposizione dei motivi assorbiti e non esaminati nella sentenza di prime cure (che costituiscono la ragione addotta a giustificazione del riconosciuto mancato rispetto delle regole sulla sinteticità degli atti), il ricorso distingue quelli aventi ad oggetto l’ordinanza comunale n. 23 del 9 luglio 2021 (Parte II.2, §§ A e B, pagg. 33-40) da quelli che investono le note del SUAP “Civitas” (Parte II.2, § C, pagg. 40-42).

5.1. L’ordinanza sarebbe viziata sia nella parte in cui ha dichiarato l’inefficacia della **CILA**, utilizzando un meccanismo inibitorio non previsto per tale tipologia di procedimento dichiarativo, che non troverebbe giustificazione né nel richiamato art. 27 del d.P.R. n. 380 del 2001, né nell’art. 21 novies della l. n. 241 del 1990, del quale comunque non sussisterebbero i presupposti; sia in quella intimatoria del ripristino dello stato dei luoghi, inattuabile in presenza di una situazione edilizia perfettamente legittima e per giunta, giusta la tipologia dell’intervento (che non aveva comportato la realizzazione di opere), incomprensibile nella sua fattibilità concreta.

5.1.2. Quanto alle determinazioni del SUAP, ove si riconoscesse loro natura provvedimentale autonoma, esse risentirebbero dei medesimi vizi ascritti all’ordinanza sindacale, in quanto egualmente richiamanti in maniera impropria il potere sanzionatorio, oltre che viziate per incompetenza, non potendo quest’ultimo essere delegato dal Comune ad un ufficio terzo. In via gradata, la determina conclusiva avrebbe dovuto comunque essere preceduta dalla comunicazione di avvio del procedimento, per contro mancata.

6. Con memoria depositata l’11 novembre 2022 la difesa civica ha ribadito la propria prospettazione. Quanto alla finalità elusiva, ha ricordato come essa figuri anche tra le motivazioni dell’atto impugnato, seppure la Società non ne abbia censurato l’illegittimità nel ricorso di primo grado, ma solo tardivamente, in sede di memoria conclusionale. La natura «di carattere formale e dinamico» del rinvio alla definizione di manutenzione straordinaria contenuta nelle N.T.A. e la idoneità della **CILA** a legittimarla costituiscono argomentazioni della Società avverso l’atto impugnato, sicché competeva alla stessa - e non al Comune - riproporle. Nella denegata ipotesi che il richiamo all’asserita decadenza dai motivi di appello venisse inteso come riproposizione di quelli di primo grado da parte della Società, ha ribadito la natura recettizia del rinvio operato dalle N.T.A., tale cioè da rendere la disciplina urbanistica in esse contenuta impermeabile alle modifiche sopravvenute in ambito edilizio. Quanto alle conseguenze dell’utilizzo improprio della **CILA**, in assenza di diverse indicazioni legislative esse non potrebbero che trovare fondamento nell’art. 27, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001. Il ripristino (funzionale) della destinazione d’uso commerciale potrebbe agevolmente essere evitato sottoscrivendo la prevista convenzione. Nessuna rilevanza aggiuntiva avrebbero gli atti del SUAP, che in quanto collettore dei procedimenti incardinati presso gli Enti territoriali competenti, sarebbe chiamato solo ad archiviarli in conseguenza delle determinazioni assunte dagli stessi.

7. Con l’ordinanza del 17 novembre 2022, n. 5405, sull’accordo delle parti, l’istanza cautelare è stata dichiarata improcedibile per intervenuta rinuncia.

8. Nell’imminenza dell’udienza pubblica di trattazione, l’amministrazione appellante e la Società hanno depositato ulteriore memoria e la prima anche una memoria di replica. Il Comune ha da ultimo sostenuto la sopravvenuta carenza di interesse alla decisione da parte della Società, non avendo l’affittuaria Consutec Group s.r.l. conseguito l’autorizzazione all’insediamento del deposito di oli minerali ex art. 1, comma 56, della l. 23 agosto 2004, n. 239 nei locali con riferimento ai quali sarebbe stata necessaria la previa conformazione al vigente regime urbanistico. A tale riguardo la Società ha evidenziato come l’interesse alla decisione prescinda dal buon fine dei rapporti intercorsi con un singolo affittuario, per causa peraltro imputabile esclusivamente allo stesso (la riconosciuta natura insalubre delle proprie attività), attenendo in generale alla rivendicata legittimità dell’intervento effettuato.

9. La causa è stata trattenuta in decisione all’udienza pubblica del 28 febbraio 2023.

DIRITTO

10. Preliminarmente deve essere esaminata l’istanza formulata dalla Società appellata di autorizzazione al superamento dei limiti dimensionali della propria memoria di costituzione, sviluppata in ben 47 pagine, otto delle quali contenenti il riassunto preliminare. Trattasi di richiesta ex art. 7 del d.P.C.S. n. 167 del 22 dicembre 2016, che ha dato concreto contenuto al rafforzamento e rimodulazione in chiave sanzionatoria del principio di sinteticità degli atti declinato nell’art. 3, comma 2, c.p.a. a seguito dell’introduzione dell’art. 13 ter delle disposizioni di attuazione del codice stesso.

10.1. I presupposti legittimanti tale richiesta sussistono solo «qualora la controversia presenti questioni tecniche, giuridiche o di fatto particolarmente complesse ovvero attenga ad interessi sostanziali perseguiti di particolare rilievo anche economico, politico e sociale, o alla tutela di diritti civili, sociali e politici […]» (art. 5 del decreto). Il che non ricorre nel caso di specie, tanto più che l’appellante non ha superato ridetti limiti. A ben guardare, infatti, la complessità della vicenda consegue piuttosto alla ridondanza argomentativa di una parte in contrapposizione con l’eccesso di sintesi dell’altra, sì da far perdere di vista il suo punto essenziale, ovvero il rapporto tra sopravvenienze normative e pianificazione urbanistica, quanto meno nella parte in cui essa attinge ad elementi definitori contenuti nella prima.

A ciò si aggiunga che la Società non ha neppure chiarito, ovvero dimostrato, le ragioni della mancata formulazione di un’istanza preventiva, laddove l’autorizzazione successiva di cui all’art. 7 del d.P.C.S. è possibile solo «per gravi e giustificati motivi», essendosi limitata sul punto ad addurre una generica tardività del mandato difensivo.

10.2. Tuttavia il mancato accoglimento dell’istanza di superamento non impedisce al Collegio, in un’ottica sostanzialistica e garantista, di esaminare il gravame nel suo complesso e nella totalità delle difese svolte, atteso che sono sovrabbondanti e ridondanti le argomentazioni a sostegno delle censure e non queste ultime, sicchè, fermo che non può non essere stigmatizzata la violazione del principio di sinteticità che costituisce fulcro essenziale del giusto processo, è possibile operare per ciascuna di esse una reductio ad unum, superando pure la frammentazione in paragrafi e sottoparagrafi (che non giova alla linearità dello sviluppo espositivo).

11. Sempre in via preliminare va respinta l’eccezione di sopravvenuta carenza di interesse al ricorso da parte della Società, sollevata dalla difesa civica, non potendo ridetto interesse identificarsi con le possibilità di utilizzo dell’immobile per le finalità industriali da parte dell’attuale affittuaria, venute meno in ragione del mancato conseguimento da parte della stessa del titolo abilitativo regionale necessario allo scopo.

12. Nel merito l’appello è fondato nei sensi e limiti di seguito indicati.

13. Va innanzi tutto sgombrato il campo dal vizio di prospettiva indotto dalla possibile ricostruzione unitaria della vicenda a partire dalla prima **CILA** presentata dalla Società in data 18 marzo 2019, per giungere all’ultima del 19 febbraio 2021. Una tale ricostruzione infatti non solo finisce per attingere la sfera psicologica del soggetto agente, con le conseguenti difficoltà di dimostrane la sussistenza sul piano probatorio; ma la permea di una sorta di chiaroveggenza regolatoria, indirizzandola da subito verso un obiettivo che a contesto giuridico immutato non era indubbiamente raggiungibile. Sotto tale profilo non può che condividersi la ricostruzione del primo giudice, laddove dopo aver dubitato dell’automatica trasposizione nel diritto amministrativo di categorie concettuali «dagli incerti confini, quali quella dell’elusione o dell’abuso del diritto, elaborate non senza difficoltà ed incertezze applicative in altri rami dell’ordinamento (in particolare in ambito tributario)», ne ha escluso la sussistenza in quanto la Società « si è avvalsa di una sopravvenienza normativa e ha, per così dire, lecitamente “sfruttato” lo ius novum (che a volte favorisce il privato, altre lo penalizza) e le possibilità riconosciutegli dall’evoluzione normativa del concetto di manutenzione straordinaria, che nel 2019 non erano neanche prevedibili e non possono essere valutate a posteriori dal Comune come prova o sintomo di un disegno elusivo, che deve preesistere all’inizio della condotta che si assume illecita e non seguirla». Ciò rende effettivamente inconferente il richiamo, contenuto nell’ordinanza n. 23 del 2021, alla «scissione delle singole pratiche» in violazione «dei principi di buona fede che devono regolare i rapporti tra privati e P.A. ai sensi dell’art. 1, co. 2-bis della l. n. 241/1990», cosicché essa «pare integrare un’ipotesi di abuso del diritto da parte della Ditta, sfruttando la normativa urbanistica ai fini di eludere la medesima». Trattasi invero di affermazioni ultronee che non solo non esauriscono la motivazione del provvedimento, fondata anche, come ricordato dalla difesa civica, sulla inidoneità del titolo edilizio e sulla inammissibilità dell’intervento sotto il profilo urbanistico; ma che soprattutto non incidono sul suo contenuto precettivo, che non si estende alle operazioni edilizie precedenti, pur invocandone la connessione teleologica, in quanto si limita ad ingiungere il ripristino della destinazione commerciale mutata con la **CILA** del 19 febbraio 2021. Le precedenti opere di manutenzione straordinaria infatti «hanno sempre costituito e costituiscono ancora, singolarmente presi, interventi ammissibili ai sensi del Piano» (pag. 5, penultimo capoverso, dell’ordinanza n. 23 del 2021), diversamente dall’ultimo cambio d’uso funzionale, che riconnettendosi alle precedenti, «comporta l’elusione (e pertanto la violazione) della norma».

14. Lo iato tra gli interventi precedenti e la nuova **CILA** è segnato inequivocabilmente, in senso diametralmente opposto a quanto sostenuto dall’appellante, proprio dall’entrata in vigore del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, il quale ha fornito alla Società, a torto o a ragione, lo strumento per provare a conseguire ciò che in passato le era sicuramente precluso.

14.1. Di quanto detto dà formale conferma l’avvenuto inoltro della segnalazione finalizzata all’agibilità, che chiude il ciclo degli interventi edilizi effettuati negli anni passati, certificandone la conformità sotto il profilo igienico-sanitario e urbanistico-edilizio, ivi compreso proprio l’avvenuto rispetto delle destinazioni d’uso consentite (Cons. Stato, sez. II, 17 maggio 2021, n. 3836), che mal si concilierebbe con la preesistente volontà di intervenire nuovamente sullo stesso.

14.2. E’ evidente pertanto l’inapplicabilità alla fattispecie dei principi, consolidati in giurisprudenza, in forza dei quali la natura abusiva di un’opera va valutata sommando le risultanze dei singoli interventi nei quali è stata frazionata, dovendosene considerare l’impatto globale sul territorio, percepibile solo superandone la visione atomistica e parcellizzata (cfr. ex multis Cons. Stato, sez. VI, 18 ottobre 2022, n. 8848).

15. Ciò chiarito, va ricordato in punto di fatto che la Società è proprietaria di un compendio immobiliare ricompreso in un Piano attuativo ad iniziativa pubblica, adottato e poi approvato tra il 2017 e il 2018, che prevede la realizzazione di un corposo numero di opere pubbliche e viarie, il cui onere finanziario è ripartito anche fra i proprietari dei vari lotti. Il relativo regime edificatorio “condizionato” peraltro, come evidenziato dalla difesa civica, è stato successivamente confermato con la deliberazione del Consiglio comunale n. 13 del 30 luglio 2020, di approvazione di una variante che ne ha ribadito la vigenza fino alla prevista scadenza del 2023, non gravata dalla Società, diversamente dalla precedente, avverso la quale pende ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

16. I Piani attuativi (PUA), cui va ricondotto quello denominato “SR 11” di cui è causa, sono notoriamente strumenti con finalità esecutive finalizzati a precisare ed attuare le previsioni del Piano regolatore generale (PRG), o dell’omologo comunque denominato dalla legislazione regionale, siccome atti di più ampio respiro, fornendo elementi ulteriori e di dettaglio che consentano la realizzazione dell’intervento per come concepito nel suo insieme. Sin dalla legge urbanistica fondamentale, n. 1150 del 1942, la fase attuativa degli strumenti di pianificazione generale è stata affidata a provvedimenti pianificatori di dettaglio, originariamente riconducibili al c.d. Piano particolareggiato (art. 13), a portata generale, priva di connotazione individualizzanti un settore di sviluppo. La normativa successiva ha poi introdotto altri strumenti attuativi nel panorama urbanistico nazionale, le cui denominazioni richiamano la specificità dell’oggetto (si pensi, a mero titolo di esempio, oltre ai piani per gli insediamenti produttivi, qui di specifico interesse, a quelli per l’edilizia economica e popolare, ai piani di recupero, ai piani di zona, ai programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile, ecc.), cui se ne sono via via affiancati altri, inseriti dalle rispettive legislazioni regionali.

Gli strumenti attuativi costituiscono dunque lo snodo fondamentale per completare il processo di sviluppo del territorio, consentendo il raggiungimento di un risultato che la previsione generale (e spesso minimale) del Piano regolatore non sarebbe in grado di raggiungere. L’esigenza di una visione unitaria e complessiva della concretizzazione delle disposizioni programmatorie più elevate, evitando situazioni disorganiche e disorganizzate soprattutto in precisi ambiti settoriali, si realizza poi nel rapporto tra piano attuativo e successivo rilascio dei singoli titoli edificatori, dei quali il primo diviene conditio sine qua non, non solo nell’an, ma anche nel quomodo. Il meccanismo, cioè, tipicamente multilivello che connota variamente la disciplina urbanistico-edilizia, implica una trasversalità verticale tra previsioni di massima, obiettivi di settore e strumenti concreti di attuazione: l’ottenimento di un titolo edificatorio relativo ad un fabbricato da realizzarsi all’interno di un Piano attuativo è possibile proprio perché sono stati definiti a priori e a monte tutti gli elementi caratterizzanti la futura urbanizzazione del territorio, nel quale le costruzioni private verranno ad inserirsi, definendo gli standard urbanistici e localizzando attrezzature, infrastrutture, reti, ecc., nonché disciplinando la fase esecutiva e i soggetti esecutori. Il ricorso agli strumenti attuativi costituisce perciò un preciso modello di pianificazione degli interventi per renderne razionale la realizzazione su un’area non urbanizzata, ovvero il cui livello di urbanizzazione non sia ritenuto sufficiente ovvero ancora per il quale si reputi necessario un potenziamento e una riqualificazione delle dotazioni territoriali in vista della specifica direzione di sviluppo che si intenda imprimere loro, anche in funzione di esigenze di miglioramento della vivibilità, di tutela dell’ambiente, ovvero di leva allo sviluppo economico (si pensi alla scelta di concentrare le attività produttive in un’unica zona, connotata da ampie infrastrutture viarie, ubicata lontano dai centri urbani, sì da produrre anche un indiretto effetto di “alleggerimento” dai disagi conseguenti alla compresenza di situazioni eterogenee riferito a questi ultimi). Il Comune è in definitiva chiamato a valutare nelle sue scelte di buon governo del territorio se vi sia un sufficiente rapporto di proporzionalità fra le infrastrutture, lato sensu intese, e i bisogni degli abitanti insediati e di quelli che si prevede vi si insedino, proprio in ragione della scelta urbanistica effettuata, avuto riguardo anche alla tipologia degli insediamenti (residenziali, produttivi, commerciali, ecc.).

17. La Sezione ha già avuto modo di soffermarsi sulla genesi del Piano industriale, quale tipica species del più ampio genus dei Piani attuativi, costituente uno dei primi esempi codificati di compenetrazione tra assetto generale e disciplina di dettaglio (v. Cons. Stato, sez. II, 19 aprile 2022, n. 2953). Attraverso di essi, già previsti dall’art. 27 della l. 22 ottobre 1971, n. 865, i Comuni dotati di piano regolatore o di programma di fabbricazione, oltre ad imprimere un regime giuridico lato sensu “produttivo” ad una determinata zona, garantiscono l’accesso alle aree ivi comprese ad operatori economici che le devono utilizzare in funzione dello stesso. Di regola la loro approvazione contempla anche quella dell’apposito schema di convenzione o atto d’obbligo che contiene gli impegni, da parte del soggetto promotore, alla realizzazione delle necessarie opere di urbanizzazione, o alla compartecipazione agli oneri funzionali alla stessa, le modalità, i termini entro i quali esse devono essere ultimate, le congrue garanzie finanziarie, nonché eventuali ulteriori obbligazioni specifiche che il Comune riterrà opportuno inserire in relazione alla particolarità e consistenza dell’intervento previsto. La causa della convenzione urbanistica, ovvero l’interesse che l’operazione contrattuale è teleologicamente diretto a soddisfare, va valutata non con riferimento ai singoli impegni assunti, ma con riguardo alla oggettiva funzione economico-sociale del negozio, in cui devono trovare equilibrata soddisfazione sia gli interessi del privato che quelli della pubblica amministrazione al corretto assetto del territorio. Ciò ha comportato finanche la riconosciuta legittimità, in assenza di una norma generale che lo vieti, della previsione di contribuzioni ulteriori e maggiorate, che il privato accetti di accollarsi, rispetto a quelle fissate dalla legge, integranti, come tali, la sola soglia minima imprescindibile (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 24 marzo 2023, n. 2996).

17.1. La convenzione accessiva trova ormai idonea collocazione nell’art. 11 della l. n. 241 del 1990, che ha di fatto portato a sistema tutte le astratte possibilità di accordo cui la pubblica amministrazione può addivenire con i privati. Essa non costituisce un contratto di diritto privato, né ha specifica autonomia e natura di fonte negoziale del regolamento dei contrapposti interessi delle parti stipulanti, configurandosi piuttosto come atto intermedio del procedimento amministrativo volto al conseguimento del provvedimento finale, dal quale promanano poteri autoritativi della pubblica amministrazione (cfr. Cons. Stato, sez. II, 19 gennaio 2021, n. 579). In assenza di tale momento pattizio pertanto la fase endoprocedimentale finalizzata al rilascio del titolo, che andrà ad implementarsi del contenuto dello stesso, non può essere portata a compimento. Laddove quindi l’opera sia assentibile con un mero procedimento dichiarativo, egualmente lo stesso non potrà essere attivato, fermi restando i poteri inibitori e sanzionatori espressamente previsti dalla legge per impedirne la prosecuzione o rimuoverne gli effetti.

18. Il regime edificatorio declinato dal Comune di Grumolo delle Abbadesse risponde perfettamente al delineato paradigma, essendo lo ius aedificandi condizionato alla preventiva stipula della convenzione, approvata in bozza quale allegato al Piano, sia per regolare i rapporti economici tra le parti, sia per “controllare” lo sviluppo dell’area in conformità con lo stesso.

L’art. 6 delle N.T.A., tuttavia, rubricato «Modalità di intervento», dopo aver richiamato ridetta regola generale, ne introduce una deroga, limitata ad interventi nominativamente indicati, per lo più sul patrimonio edilizio preesistente, evidentemente ritenuti per consistenza inidonei ad impattare negativamente sulla realizzazione degli obiettivi programmatori generali. La norma consente invero «Prima della sottoscrizione degli impegni riportati nella convenzione […]», distintamente, sia le «opere di manutenzione ordinaria o straordinaria e risanamento conservativo, come definiti all’art. 3 lettere a), b) e c) del Testo unico per l’edilizia (d.P.R. 380 del 2001) e s.m.i.», sia «il mutamento di destinazione d’uso senza opere, qualora la nuova destinazione rientri tra quelle principali ammesse e che, comunque, non comporti la necessità di realizzare ulteriori aree e servizi». Pur non individuando quindi un preciso dies ad quem, entro il quale stipulare comunque la convenzione (ovvero «prima» della sua sottoscrizione, teoricamente procrastinabile ad libitum), gli interventi elencati costituiscono il ravvisato punto di mediazione tra la convergenza di tutte le attività edilizie nella finalità di Piano e la tolleranza di quelle tra esse il cui impatto è stato preventivamente ritenuto neutro rispetto alle stesse.

19. L’unica coerente e ragionevole lettura possibile dell’ambito di estensione degli interventi ammessi dallo strumento di pianificazione urbanistica (in questo, come in ogni altro caso analogo) è quella che li congela alla fase della loro prefigurazione, sicché il rinvio ad eventuali indicazioni normative non può che essere inteso come recettizio. Ove infatti il richiamo contenuto nell’art. 6 della N.T.A. all’art. 3, comma 1, lett. b), del d.P.R. n. 380 del 2001, non avesse tale natura statica o ricognitiva, ma dinamica, per il suo tramite confluirebbero nel regime derogatorio tutti gli interventi successivamente ricondotti dal legislatore sotto l’egida della nuova definizione, seppure originariamente non valutati. Ciò peraltro finirebbe per valere per qualsivoglia tipologia di intervento, sicché ove per ipotesi in futuro il legislatore ampliasse ulteriormente i confini della manutenzione straordinaria, ovvero estendesse quelli del restauro o risanamento conservativo, sfuggirebbe al regime convenzionale e soprattutto agli interessi pubblici sottesi allo stesso, una vasta fetta di situazioni, il cui impatto, anche in termini di carico urbanistico, non era stato necessariamente valutato. Il perimetro derogatorio, cioè, ovvero più in generale, quello permissivo, sarebbe soggetto alle continue fluttuazioni legislative che, seppure nell’apprezzabile intento di semplificare progressivamente le attività edilizie, muterebbero asistematicamente sia i paradigmi definitori, sia la disciplina dei titoli, non solo costringendo l’interprete a non agevoli opere di intarsio e incastro, che non potrebbero non comportare anche ricadute sulle scelte di governo del territorio (si pensi, a mero titolo di esempio, alla annosa vicenda della ristrutturazione edilizia con previa demolizione), ma soprattutto sottraendo le stesse al soggetto istituzionalmente a tanto preposto, cioè al Comune.

19.1. L’affermazione secondo la quale l’eterointegrazione di concetti giuridici che ne presuppongono la valutazione in termini di consistenza va fatta avuto riguardo alla loro formulazione al momento in cui vengono richiamati nella pianificazione urbanistica, non può che assurgere a valenza generale. Laddove, dunque, la scelta urbanistica individua, per giunta in un’elencazione tassativa, gli interventi ammessi, essa non può che avere a mente quelli che siano tali al momento della sua approvazione, costituendone l’accezione valutata una sorta di intrinseca clausola di salvaguardia impermeabile alle loro modifiche successive, salvo diversa esplicita indicazione in senso inverso del legislatore nazionale, ove compatibile con l’assetto delle competenze costituzionalmente sancite.

20. L’affermazione del primo giudice, in forza della quale lo ius novum «a volte favorisce il privato, altre lo penalizza», vale sicuramente con riferimento alle sopravvenute modifiche del regime edilizio; ma non può impattare anche sul contenuto normativo sotteso alle scelte urbanistiche precedentemente approvate, pena la loro vanificazione.

21. Nel caso di specie inoltre la Società - e conseguentemente il primo giudice - ha operato addirittura una commistione tra tipologie di interventi distintamente previsti dalle N.T.A. (la manutenzione straordinaria, da un lato, e il cambio di destinazione d’uso senza opere, dall’altro), ritenendo che la prima consenta con regime dichiarativo ciò che la seconda assoggetta a permesso di costruire.

21.1. Va a tale proposito ricordato che la modifica di destinazione d’uso non costituisce una tipologia di intervento edilizio ex se, bensì piuttosto l’effetto dello stesso. Non a caso la relativa dizione non figura nell’elenco delle definizioni contenuto nell’art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001, ma compare nelle singole declinazioni delle stesse, ora quale limite negativo (come per la manutenzione straordinaria, appunto), ora, al contrario, come possibile esemplificazione contenutistica (come per il restauro e risanamento conservativo di cui alla successiva lettera c), che può determinare un cambio delle destinazioni d’uso, purché compatibile con gli elementi tipologici, formali e strutturali dell’organismo stesso che i relativi interventi devono comunque rispettare). Secondo l’attuale paradigma della manutenzione straordinaria pertanto tale limite negativo non opera più in assoluto, salvo i casi di frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere, ma esclusivamente per quelle modifiche che siano «urbanisticamente rilevanti» e «implicanti incremento del carico urbanistico».

22. L’equivoco di fondo nel quale è incorso il primo giudice, assecondando la ricostruzione della Società, consiste nell’introdurre una duplice chiave di lettura tra modifica di destinazione d’uso “all’interno”, per così dire, della manutenzione straordinaria e modifica di destinazione d’uso ex se, per la quale al contrario soltanto continuerebbero a valere ridette categorie. La ricostruzione, cioè, conferisce dignità di autonomo intervento alla modifica di destinazione d’uso quand’anche funzionale o senza opere, sussumendola sotto l’egida della manutenzione straordinaria, laddove in passato tale evenienza era rimessa all’eventuale legge regionale chiamata a declinare «quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell’uso di immobili o di loro parti, sono subordinati a permesso di costruire o a segnalazione certificata di inizio attività» (art. 10 del d.P.R. n. 380 del 2001).

A ben guardare, tuttavia, le modifiche di destinazione d’uso che possono conseguire agli interventi riconducibili al concetto di manutenzione straordinaria, pure dopo la novella del 2020, sono solo quelle tra categorie urbanistiche omogenee, tale essendo l’inequivoco significato della dicitura «urbanisticamente rilevanti» e «non implicanti aumento del carico urbanistico» previsto dall’art. 3, comma 1, lett. b), del d.P.R. n. 380 del 2011, anche nella sua attuale formulazione. Esso va invero individuato avuto riguardo alle previsioni dell’art. 23 ter inserito nel T.u.e. col c.d. decreto legge “Sblocca Italia” (d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 novembre 2014, n. 164), che le ha introdotte al preciso scopo di omogeneizzare le scelte di governo del territorio, evitando frammentazioni finanche terminologiche sicuramente contrarie ai più elementari principi di certezza del diritto e foriere di oneri aggiuntivi per i cittadini-utenti. La disposizione pertanto che riduce a cinque le categorie previste (tra le quali, per quanto di interesse, menziona separatamente la produttiva e direzionale, da un lato, e la commerciale, dall’altro) individua, almeno in termini astratti e generali, raggruppamenti connotati da valutata similarità di carico urbanistico, tanto da qualificare “rilevante”, appunto, il mutamento della destinazione d’uso dall’una all’altra, seppure non accompagnato dall’esecuzione di opere edilizie (c.d. mutamento “funzionale”, appunto). La compatibilità dell’insediamento in determinate zone di categorie urbanisticamente eterogenee attiene al regime pianificatorio locale che può dettagliare le indicazioni nazionali, declinandole in ulteriori specificità, ma non mutarle radicalmente (né ha inteso farlo nel caso di specie, tant’è che le parti convengono sul fatto che, ove non si parli di manutenzione straordinaria, la modifica di destinazione d’uso sarebbe stata parificabile ad una nuova costruzione, necessitante di permesso di costruire).

23. Anche sotto tale profilo la rilevata contrarietà con l’art. 3, comma 1, lett. b), del d.P.R. n. 380 del 2001 sussiste e correttamente è stata richiamata nel provvedimento impugnato in termini di inadeguatezza della **CILA** a legittimare l’intervento. Tuttavia il relativo motivo non è chiaramente esplicitato dalla difesa civica che in alcuni passaggi del ricorso sembra perfino avallare il procedimento seguito sotto il profilo edilizio, seppure in termini di mero ragionamento astratto, giusta la ribadita inconferenza delle modifiche definitorie rispetto al regime urbanistico applicabile, impermeabile, per quanto sopra esposto, alle oscillazioni contenutistiche dei confini tra manutenzione straordinaria e ristrutturazione, dalla quale è stata “stralciata” la tipologia di intervento di cui in controversia.

24. Vanno a questo punto scrutinati i motivi di ricorso di primo grado non esaminati dal primo giudice e riproposti dalla Società ex art. 101, comma 2, c.p.a.

25. Essa contesta il contenuto dell’ordinanza di ripristino nella parte in cui ha dichiarato la inefficacia della **CILA**, in quanto utilizzerebbe un procedimento di secondo livello che il legislatore non avrebbe inteso introdurre in relazione a tale tipologia di dichiarazione abilitante; nonché per la parte in cui pretenderebbe di attingere al potere sanzionatorio, esercitato al di fuori dei relativi presupposti, ovvero a fronte di una comunicazione perfettamente valida. In denegata ipotesi, deduce come per potere annullare d’ufficio una dichiarazione di parte vadano comunque effettuate le valutazioni di cui all’art. 21 novies della l. n. 241 del 1990 che in particolare impone, oltre al rispetto delle garanzie partecipative, la presenza di un interesse pubblico prevalente sull’affidamento di controparte nella solidità del proprio titolo giuridico.

26. Va ricordato a tale riguardo come la c.d. comunicazione di inizio lavori **asseverata** (**CILA**) con il d.lgs. n. 222/2016 è divenuta il titolo general-residuale, necessario per tutti gli interventi edilizi per i quali le norme del testo unico non impongono la SCIA o il permesso di costruire ovvero che non rientrano ai sensi dell’art. 6 nell’attività edilizia libera. Con tale scelta si è radicalmente cambiata l’opzione normativa di cui al previgente comma 4 del richiamato art. 6 che, al contrario, lasciava aperta la categoria della SCIA e tipizzava in maniera specifica gli interventi sottoposti a **CILA**. A ciò è conseguito che sono ricondotte alla **CILA** opere quantitativamente rilevanti, quali - come è dato evincere da una lettura a contrario dell’art. 22 - gli interventi di manutenzione straordinaria leggera, appunto, ovvero quelli che, pur comportando cambi di destinazione d’uso urbanisticamente non rilevanti, non riguardano parti strutturali dell’edificio e non incidono sui prospetti.

26.1. Trattasi tuttavia di uno strumento di semplificazione che non trova un corrispondente nella legge generale sull’azione amministrativa (ma solo in altre normative di settore, come quella sulle attività commerciali) e che si traduce in una ancor più intensa responsabilizzazione del privato, chiamato ad assumersi in prima persona il rischio di avviare un’attività in contrasto con le complesse e talvolta contorte normative di settore, per di più solo in parte confortato dall’asseverazione del tecnico abilitato (che peraltro, secondo il tenore letterale della norma, non deve fare riferimento agli strumenti urbanistici adottati, né a tutte le normative di cui il comma 1 dell’art. 6 bis impone comunque specificamente il rispetto). Diversamente da quanto disposto per la SCIA, sulla conformità tecnico-giuridica della **CILA** non è previsto un obbligo di controllo ordinario postumo entro un termine perentorio ravvicinato e, di conseguenza, un indice del legittimo avvio dell’attività oggetto della comunicazione, limitandosi la norma a introdurre una sanzione pecuniaria “secca”, pari a mille euro, ridotta di due terzi se la comunicazione è effettuata spontaneamente quando l’intervento è in corso di esecuzione, per il caso di omessa presentazione della stessa, senza in alcun modo disciplinare l’ipotesi in cui la stessa si profili contra legem.

Da qui le questioni sollevate dalla Società circa l’impossibilità di sancire l’inefficacia della comunicazione, nonché, a suo avviso, di attivare il potere di vigilanza previsto in termini generali dall’art. 27 del T.u.e.

27. In mancanza di apposite disposizioni, l’indebito utilizzo dello strumento dichiarativo de quo è stato in passato e autorevolmente ricondotto alle ipotesi di attività edilizia radicalmente sine titulo, senza passare per il tramite della declaratoria di inefficacia, legittimando l’applicazione delle corrispondenti sanzioni. La Commissione speciale chiamata ad esprimersi sul testo provvisorio del d.lgs. n. 222/2016 (parere n. 1784/2016) infatti ha al riguardo affermato che «In tali casi l’amministrazione non può che disporre degli ordinari poteri repressivi e sanzionatori dell’abuso, come peraltro implicitamente previsto dalla stessa disposizione, laddove fa salve “le prescrizioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell’attività edilizia […]”». La differenza di regime tra la previsione di un potere meramente sanzionatorio (in caso di **CILA**) e quella di un potere repressivo, inibitorio e conformativo, nonché di controllo postumo in ‘autotutela’ rispetto alla SCIA si spiegherebbe, secondo il parere, «alla stregua dei principi di proporzionalità e di adeguatezza, tenuto conto che nella materia edilizia il legislatore ha costruito un sistema speciale, in cui il controllo dei poteri pubblici è meno invasivo qualora le attività private non determinino un significativo impatto sul territorio, secondo un modello che potrebbe essere chiamato di ‘semplificazione progressiva”», il quale implica che «l’attività assoggettata a **CILA** non solo è libera, come nei casi di SCIA, ma, a differenza di quest’ultima, non è sottoposta a un controllo sistematico, da espletare sulla base di procedimenti formali e di tempistiche perentorie, ma deve essere ‘soltanto’ conosciuta dall’amministrazione, affinché essa possa verificare che, effettivamente, le opere progettate importino un impatto modesto sul territorio».

28. Tuttavia deve rilevarsi che proprio la mancata previsione di sistematicità dei controlli rischia di tradursi in un sostanziale pregiudizio per il privato, che non vedrebbe mai stabilizzarsi la legittimità del proprio progetto, di talché la presentazione della **CILA**, considerata anche la modesta entità della sanzione per la sua omissione, avrebbe in sostanza l’unico effetto di attirare l’attenzione dell’amministrazione sull’intervento, esponendolo ad libitum, in caso di errore sul contesto tecnico-normativo di riferimento, alle più gravi sanzioni per l’attività totalmente abusiva, che l’ordinamento correttamente esclude quando l’amministrazione abbia omesso di esercitare i dovuti controlli ordinari di legittimità sulla SCIA o sull’istanza di permesso.

29. Per tale ragione è da preferire la ricostruzione operata da questo Consiglio di Stato (Cons. Stato, sez. IV, 23 aprile 2021, n. 3275), che ha inteso mutuare in subiecta materia i principi via via consolidatisi con riferimento alla separazione tra autotutela decisoria e esecutiva in materia di s.c.i.a. o d.i.a., in particolare dopo la pronuncia della Corte costituzionale n. 45 del 2019. Di esse, infatti, la **CILA** «condivide l’intima natura giuridica», sicché trovano applicazione i limiti di tempo e di motivazione declinati nell’art. 19, commi 3, 4, 6 bis e 6 ter della l. n. 241 del 1990, in combinato disposto con il richiamo alle «condizioni» di cui all’art. 21 novies della medesima normativa.

30. Anche sotto tali profili l’atto impugnato si presenta esente da censure, in quanto i passaggi procedurali intercorsi, se anche evidenziano sul piano formale comprensibili incertezze di inquadramento dogmatico, attestano su quello sostanziale la tempestività della reazione del Comune all’attività abusiva della Società, tale da escludere qualsiasi necessità di tutela dell’affidamento della stessa: a fronte, infatti, della **CILA** del 18 febbraio 2021, la comunicazione di avvio del procedimento di ripristino dello stato dei luoghi è del 5 marzo 2021; il primo divieto di prosecuzione dell’attività è del 19 marzo 2021 e il relativo annullamento in autotutela è conseguito al riscontrato mancato rispetto del termine accordato alla parte, peraltro in via di assentita proroga, per presentare le proprie controdeduzioni, che non hanno inciso sull’atto finale, oggetto dell’odierno gravame.

31. Il richiamo pertanto anche alla norma fondante il potere sanzionatorio ben si giustifica nell’ottica della illiceità originaria dell’intervento effettuato, ovvero, in chiave più garantista, consegue alla illiceità comunque sopravvenuta all’esercizio dei poteri inibitori che il Comune ha attivato nei termini di legge (al riguardo, v. Cons. Stato, sez. II, 7 marzo 2023, n. 2371).

32. Quanto infine all’intersecarsi degli atti del Comune con le note dello Sportello unico delle attività produttive “Civitas”, di cui esso si avvale in regime di convenzione con altri enti territoriali della zona, se ne deve escludere la portata lesiva autonoma, ontologicamente incompatibile con la tipologia di funzioni delegate allo stesso, che neppure attingono la repressione degli abusi edilizi. Vero è che la replica formale dei contenuti dei provvedimenti sanzionatori nelle note del S.U.A.P.) rischia di generare un’indebita quanto inopportuna sovrapposizione di piani, che sarebbe opportuno evitare riconducendo l’attività di quest’ultimo a mero snodo di pratiche riferibili a diverse Amministrazioni. Va infatti ricordato come per sua natura lo sportello unico delle attività produttive (S.U.A.P.) costituisca la risposta sul piano organizzativo che l’ordinamento ha inteso contrapporre alla precedente gestione indebitamente frammentata - caratterizzata cioè dal mancato coordinamento fra l’istruttoria dei profili di rilevanza urbanistico edilizia e quelli più propriamente “produttivi” - di talune pratiche burocratiche. Il suo scopo invero è quello di fornire al cittadino un interlocutore unico e una gestione omogenea dei procedimenti che attingono interessi diversi, urbanistici e economici, garantendo concretezza alla visione di insieme di tutti i possibili elementi di sviluppo armonico del territorio che l’intersecarsi degli strumenti urbanistici con la tutela delle esigenze dell’imprenditoria, in un’ottica europeistica di valorizzazione della concorrenza, in comparazione con altre esigenze pubblicistiche, in primis l’impatto con la residenzialità, ormai impongono (sulla finalità di “buon governo del territorio” in accezione globale, comprensiva di istanze ambientali lato sensu intese, della pianificazione commerciale, v. Cons. Stato, sez. II, 14 novembre 2019, n. 7839; id., 6 novembre 2019, n. 7560; sez. IV, 25 giugno 2019, n. 4343; 1° agosto 2018, n. 4734). Da qui, dunque, nel caso di specie, il suo farsi veicolo della sanzione, ma non organo accertatore a sua volta, non avendone né essendosene attribuito in alcun modo le competenze.

33. In definitiva alla stregua delle osservazioni svolti l’appello va accolto nei sensi e limiti sopra esplicitati e per l’effetto, in riforma della sentenza impugnata, va accolto il ricorso di primo grado.

33.1. Le questioni vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell’art. 112 c.p.c. Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati, sono stati ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e, comunque, inidonei a supportare una conclusione di segno diverso.

34. La varietà e parziale novità delle questioni trattate giustifica la compensazione delle spese di entrambi i gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull’appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l’effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado.

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 febbraio 2023 con l’intervento dei magistrati:

Carlo Saltelli, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere, Estensore

Carmelina Addesso, Consigliere

Maria Stella Boscarino, Consigliere