

Pubblicato il 07/02/2024

N. 01249/2024REG.PROV.COLL.

N. 06254/2020 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6254 del 2020, proposto da
OMISSIS;

contro

Comune di Atrani, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato
e difeso dall'avvocato Giovanni Maria Di Lieto, con domicilio digitale come da PEC
da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania sezione
staccata di Salerno (Sezione Seconda) n. 00057/2020, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1 febbraio 2024 il Cons. Roberta Ravasio e uditi per le parti gli avvocati OMISSIS;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ordinanza n. OMISSIS del 2018 il Responsabile dell'Ufficio Tecnico del Comune di Atrani contestava all'appellante sig. OMISSIS, titolare dell'attività ricettiva denominata "OMISSIS", sita in via OMISSIS, catastalmente individuata al Foglio OMISSIS, la realizzazione di interventi non assistiti da titolo edilizio, consistenti (i) nella posa di una scala di acciaio su uno spazio scoperto sito al secondo piano necessario per accedere ad un piano superiore, nonché (ii) in "*operazioni di variazione catastale con soppressione di subalterni e creazioni di nuovi, divisione ed ampliamento dell'unità immobiliare ad uso abitativo*": in sostanza una unità immobiliare precedentemente censita come Foglio OMISSIS, è stata riaccatastata come due unità, una delle quali accatastata con il sub. 5 di vani 12, e l'altra con il sub. 6 di vani 4. Conseguentemente, con la suddetta ordinanza il Comune ha ordinato di procedere alla rimozione delle opere abusive entro i successivi 90 giorni, ai sensi dell'art. 31 del D.P.R. n. 380/2001.
2. Il sig. OMISSIS proponeva ricorso avanti al Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, eccependo che l'ordinanza non era stata preceduta dalla comunicazione di avvio del procedimento, che gli abusi edilizi non erano stati individuati specificamente, che il frazionamento era di natura meramente fiscale-cartolare, che la collocazione della scala non necessitava di un preventivo titolo edilizio, e che prima di ingiungere il ripristino il Comune avrebbe dovuto verificare la sanabilità degli abusi.
3. Il TAR respingeva il ricorso. In particolare, il primo giudice rilevava che l'appellante aveva effettivamente posto in essere "*molteplici e protratte attività di*

accorpamento, frazionamento, ampliamento e cambio di destinazione d'uso di locali in corrispondenza dell'immobile in proprietà del ricorrente, originariamente unitario e, invece, allo stato, ripartito in due distinte unità abitative, con significativo incremento dei vani esistenti (da 5 a 16) e connesso aggravio del carico insediativo. In altri termini, non si è trattato di una mera variazione catastale – effettuata il 31 agosto 2012 –, bensì del frazionamento urbanisticamente rilevante dell'originaria unità immobiliare ad uso abitativo, identificata in catasto al foglio OMISSIS, avente consistenza pari a 5 vani, in due distinte unità immobiliari, identificate in catasto al foglio OMISSIS, aventi consistenza pari, rispettivamente a 12 e 4 vani, accompagnato da svariati interventi di accorpamento, ampliamento e cambio di destinazione d'uso dei locali preesistenti.”. L'appellante avrebbe quindi effettuato, anche materialmente, le opere che hanno consentito di ricavare due unità immobiliari dall'unica precedentemente esistente, e tali opere, realizzate prima del 31 agosto 2012, integravano comunque una ristrutturazione pesante, implicante aumento del carico insediativo, come tale necessitante di permesso di costruire. Il TAR, inoltre, sulla scorta della cronologia dei fatti riportata in giudizio dall'Amministrazione, riteneva che i lavori in cui si era compendiato lo sdoppiamento dell'originaria unica unità, accatastata come mapp. OMISSIS, nonché il mutamento di destinazione d'uso non fossero mai stati legittimati, avendo il Comune rilasciato, a partire dal 2010, una serie di autorizzazioni riferentesi a interventi specifici, qualificabili come manutenzione straordinaria e ordinaria, o risanamento conservativo, ma non anche alla creazione di due unità immobiliari, dall'unica precedentemente esistente; irrilevante doveva, inoltre, ritenersi la circostanza che le opere realizzate, nella effettiva consistenza, potessero essere state rappresentate negli elaborati progettuali. Il TAR confermava, infine, la necessità del preventivo titolo edilizio per la posa della scala d'acciaio, che tra l'altro avrebbe dovuto essere assistita anche da preventiva autorizzazione paesaggistica, in mancanza della quale il manufatto andava comunque rimosso.

4. Avverso l'indicata decisione ha proposto appello il sig. OMISSIS.

5. Il Comune di Atrani si è costituito in giudizio per resistere al gravame.
6. Con ordinanza n. 3292/2018 del 16.7.2018, il Consiglio di Stato, riformando l'ordinanza cautelare pronunciata dal primo giudice, ha accolto l'appello cautelare, per l'effetto sospendendo l'ordinanza impugnata.
7. La causa è stata chiamata per la decisione alla pubblica udienza del 1° febbraio 2024, in occasione della quale il Collegio ha rilevato, ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., la possibile inammissibilità dei motivi d'appello IV, V e VI, ed ha trattenuto la causa in decisione.

DIRITTO

8. Queste le censure poste a fondamento dell'impugnazione:

I) con il primo motivo d'appello si deduce l'erroneità della sentenza, nonché la violazione dei principi del giusto processo, sub specie di violazione delle garanzie del contraddittorio, per aver il TAR accreditato la relazione dell'Amministrazione, disattendendo senza motivo la corposa documentazione prodotta dall'appellante, la quale sarebbe idonea a dimostrare che il Comune ha rilasciato varie autorizzazioni per opere che non hanno comportato alcuna modificazione della sagoma e della consistenza dell'edificio.

In particolare, alla contestazione contenuta nel verbale di sopralluogo del 18 marzo 2003, redatto dai militi della Stazione Carabinieri di Amalfi e dal Responsabile dell'U.T.C. del Comune di Atrani, circa la variazione "*nella disposizione funzionale interna*", ha fatto seguito, da parte dell'appellante, la presentazione della domanda di sanatoria, avanzata il 21 marzo 2008, prot. n. OMISSIS, assentita, il 10 maggio 2010 con l'atto abilitativo n. 2.

Lamenta inoltre l'appellante che i titoli edilizi rilasciati non sono mai stati annullati in autotutela: pertanto, se e nella misura in cui essi hanno assentito le opere che hanno portato allo stato di fatto rilevato, oggetto di contestazione, non esiste alcun

abuso edilizio. Anche la scala di acciaio sarebbe stata assentita, a detta dell'appellante, con il permesso di costruire in sanatoria n 2/2010.

L'appellante richiama l'attenzione sulla circostanza che con autorizzazione n. 5/2004 il Comune ha consentito di svolgere, nell'immobile, l'attività di affittacamere, per 5 camere, 10 posti letto , 5 servizi igienici, oltre alla somministrazione di alimenti e bevande per la prima colazione.

L'appellante sottolinea, ancora, che nella ordinanza impugnata, con eccezione della scala, non vengono indicate le opere edilizie abusive e oggetto di demolizione, essendosi il Tecnico comunale limitato a citare il frazionamento catastale.

II) Con il secondo motivo d'appello si impugna il capo della sentenza che ha affermato la non necessità della comunicazione di avvio del procedimento, stante la sua natura di atto urgente, rigorosamente vincolato: secondo l'appellante la situazione richiedeva, e richiederebbe, un accertamento tecnico complesso, tale da non potersi affermare che la decisione assunta dall'Amministrazione non avrebbe potuto essere differente e, quindi, non potrebbe essere annullata, ai sensi dell'art. 21 *octies* della L. n. 241/90, a causa della omessa comunicazione dell'avvio di procedimento.

III) Con il terzo motivo d'appello si censura, poi, l'appellata decisione per aver ritenuto adeguatamente motivata l'ordinanza di demolizione impugnata, nonostante la stessa non contenga una descrizione degli interventi edilizi abusivi, a parte il cenno alla scala d'acciaio, e faccia rinvio alla relazione dell'Ufficio Tecnico prot. n. OMISSIS del 18.12.2017, che però non è stata contestualmente notificata al sig. OMISSIS.

IV) Con il quarto motivo d'appello si ribadisce che il sig. OMISSIS non ha realizzato alcun intervento edilizio diverso da quelli assentiti, ovvero l'autorizzazione edilizia in sanatoria n. OMISSIS del 28 agosto 2001, con la relativa autorizzazione paesaggistica; l'autorizzazione in sanatoria n. OMISSIS del 10 maggio 2010, con la

relativa autorizzazione paesaggistica; le denunce di inizio attività n. OMISSIS del 23 luglio 2010, n. OMISSIS del 22 settembre 2011, n. OMISSIS del 18 aprile 2012, e la SCIA n. OMISSIS dell'8 novembre 2013.

V) Con il quinto motivo d'appello ribadisce la legittimità della scala di acciaio, in quanto assentita con l'autorizzazione in sanatoria n. OMISSIS/2010 e relativa autorizzazione paesaggistica, e, ad ogni buon conto, che si tratta di manufatto non soggetto a titolo edilizio.

VI) Con il sesto motivo d'appello si ribadisce che il Comune avrebbe dovuto preventivamente verificare la possibilità di assentire in sanatoria l'intervento abusivo contestato.

8.1. Il primo ed il terzo motivo di appello contengono censure che possono essere esaminate congiuntamente.

8.2. Va subito detto che l'ordinanza impugnata, seppure esprimendosi in modo un po' criptico, ha inteso sanzionare, oltre alla posa della scala di acciaio, la trasformazione interna dell'edificio di proprietà dell'appellante, che si è compendiata non solo nella manutenzione e nel recupero degli ambienti precedentemente esistenti nel fabbricato, ma anche in una ristrutturazione che ha condotto a ricavare, nello spazio preesistente, un ben maggior numero di vani, destinati ad attività ricettiva, in un fabbricato precedentemente accatastato come rurale.

8.3. L'ordinanza impugnata rinvia, nelle premesse, alla relazione del Responsabile dell'Ufficio Tecnico Comunale n. prot. OMISSIS del 18 dicembre 2017, redatta a seguito di sopralluogo eseguito il 15 novembre 2017. Ivi viene descritto il fabbricato, la sua ubicazione e le previsioni urbanistiche e ambientali di rilievo; si richiama, inoltre, la descrizione dell'unità immobiliare reperibile sia nell'atto di acquisto del sig. OMISSIS, sia nell'atto di acquisto del di lui dante causa; infine, premesse tutte le anzidette circostanze, si descrive minuziosamente lo stato dell'immobile, al momento del sopralluogo. Nella relazione vengono citati tutti i titoli edilizi rilasciati

con riferimento all'unità immobiliare acquistata dal sig. OMISSIS, oltre a tutti i verbali di sopralluogo eseguiti dalle Autorità, e alle ordinanze di demolizione precedentemente adottate; si richiama, inoltre, la variazione catastale del 2012, che ha portato ad accatastare la porzione di fabbricato di proprietà del sig. OMISSIS in due distinte unità, una avente 4 locali e l'altra 12 locali. La relazione si conclude rilevando che lo sdoppiamento della originaria unità immobiliare in due nuove, unitamente all'aumento del numero dei locali censiti in cat. A/3 integrava intervento rilevante ai fini edilizi, il quale avrebbe dovuto essere assentito specificamente.

8.4. Ciò premesso è evidente che l'ordinanza impugnata, nel richiamare il contenuto della relazione del 18 dicembre 2017, e contestando l'accatastamento di due nuove unità immobiliari, ha inteso precisamente contestare, e sanzionare, non tanto l'accatastamento in sé, in quanto operazione di natura meramente cartolare rilevante a fini fiscali, quanto piuttosto il complesso di opere edilizie che ha fatto assumere all'edificio l'attuale fisionomia, caratterizzata da:

- al piano terreno: 3 vani, 2 bagni, ripostiglio, corridoio, anziché un vano deposito e un vano cantina, e due ulteriori locali deposito, come indicato nel rogito di acquisto del sig. OMISSIS (cfr. relazione tecnica di parte del geom. Bottone 16 aprile 2018);
- al primo piano 4 camere da letto ciascuna con bagno, e ripostigli e un vano cucina, allorché nel rogito di acquisto si menzionavano soltanto anziché due vani, androne e accessori come indicato nel rogito di acquisto del sig. OMISSIS (cfr. relazione Bottone del 16 aprile 2018) e spazio interno;
- al piano secondo vano ripostiglio-deposito e un bagno, soppalcato per parte della superficie accessibile con scala interna, allorché nella relazione Bottone il piano secondo viene attribuito a proprietà di terzi.

8.5. Per venire, dunque, alla doglianza con cui si lamenta l'inadeguatezza della motivazione, sotto il profilo della mancata specificazione delle opere abusive, si deve dire che essa è infondata, perché il richiamo alla relazione del 18 dicembre 2017, i

cui estremi sono stati compiutamente evidenziati nell'ordinanza di demolizione, vale quale motivazione *per relationem*, consentendo al sig. OMISSIS, tramite accesso agli atti, di rendersi conto compiutamente dell'oggetto della contestazione.

8.6. Venendo, ora, alla censura di tipo sostanziale, che si sostanzia nell'affermazione secondo cui le opere oggetto dell'ordinanza di demolizione sarebbero state tutte assentite regolarmente, il Collegio non può che constatare che l'appellante richiama gli stessi titoli edilizi indicati anche nella relazione del Tecnico comunale del 18 dicembre 2017: gli stessi sono limitati, però, a interventi di manutenzione o di recupero e consolidamento, che in nessun caso si compendiano in quella suddivisione degli spazi interni che, con ogni evidenza, si è resa necessaria per ricavare nello stabile le camere da letto per gli ospiti, ciascuna dotata di autonomo bagno, oltre al locale cucina al primo piano, ad un soggiorno al piano terreno, ed agli ulteriori locali accessori.

8.7. Tale suddivisione interna ha integrato una vera e propria ristrutturazione edilizia, la quale, per quanto non abbia comportato un mutamento di sagoma esterna, ha determinato un mutamento di destinazione d'uso, da rurale a residenziale/ricettivo, oltre che un evidente aumento del carico insediativo, essendo il fabbricato preesistente di tipo rurale. Un simile intervento, quindi, avrebbe dovuto essere assentito con autonomo titolo edilizio, anche perché generava l'obbligo di corrispondere il costo di costruzione e gli oneri di urbanizzazione, che invece non risulta – dalla documentazione prodotta in giudizio – siano stati liquidati dal Comune e corrisposti dall'appellante. In particolare, anche l'autorizzazione in sanatoria n. 2 del 10 maggio 2010, non solo non menziona minimamente, tra le opere assentite, quelle necessarie per realizzare la suddivisione degli spazi interni e per dotare tutte le stanze degli impianti tecnici, ma neppure reca, nelle tavole, i calcoli finalizzati a determinare il costo di costruzione e gli oneri di urbanizzazione; correlativamente l'autorizzazione in sanatoria non è subordinata al pagamento di detti contributi.

8.8. Tale ultima circostanza conferma, se ancora ve ne fosse bisogno, che i vari titoli edilizi rilasciati al sig. OMISSIS non hanno avuto ad oggetto l'intervento di ristrutturazione che, indubitabilmente, è stato effettuato all'interno della parte del fabbricato acquistato dal sig. OMISSIS: i titoli edilizi rilasciati hanno, invece, riguardato specifiche opere, per lo più finalizzate alla manutenzione, al risanamento o al consolidamento di alcune parti dell'immobile. Conseguentemente, se anche lo stato di fatto dell'immobile fosse stato riprodotto, nelle tavole progettuali allegate alle varie tavole edilizie, così fedelmente e precisamente da potersi comprendere che esso era dotato di tutti i vani che sopra sono stati descritti, ciò non avrebbe consentito di legittimare il suddetto stato di fatto, che di per sé non è stato fatto oggetto di alcuna segnalazione o alcuna richiesta di titolo edilizio: il Comune, quindi, non è mai stato richiesto di valutare la legittimazione della ristrutturazione di che trattasi, ragione per cui la stessa non può, né, correlativamente, di alcuna valutazione da parte del Comune.

8.9. Le considerazioni che precedono danno ragione della palese infondatezza del primo motivo d'appello e, correlativamente, anche del terzo motivo d'appello, afferente l'inadeguatezza della motivazione.

8.10. Relativamente al secondo motivo d'appello, con cui si ripropone la censura afferente la mancata comunicazione di avvio del procedimento, Il Collegio osserva che, sebbene gli atti sanzionatori in materia edilizia abbiano natura vincolata e quindi non debbano essere preceduti da comunicazione di avvio del procedimento specie ove si tratti di reprimere con urgenza fatti aventi chiara natura illecita, essi talvolta si fondano su un accertamento dei fatti che può essere complesso e rispetto al quale non è necessariamente superfluo l'apporto collaborativo dell'interessato. Tali provvedimenti, pertanto, in tali casi sono soggetti all'applicazione delle garanzie procedurali previste dalla L. n. 241/90. Anche agli atti in questione, tuttavia, si applica l'art. 21 *octies*, della citata legge, secondo cui l'annullamento dell'atto non può

essere pronunciato quando “*sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato*”. L'attenzione deve quindi spostarsi sul contenuto concreto del provvedimento e sulla verifica della possibilità che esso potesse/dovesse avere un contenuto differente da quello in concreto adottato.

8.11. Nel caso di specie la rilevata assenza di un titolo edilizio avente ad oggetto la ristrutturazione pesante effettuata all'interno del fabbricato comporta *de plano* l'illegittimità di tutte le opere che non sono riconducibili agli interventi precedentemente assentiti (manutenzione, risanamento, consolidamento); l'eventuale annullamento dell'ordinanza di demolizione impugnata, pertanto, non potrebbe portare a una diversa determinazione da parte del Comune, ragione per cui l'annullamento deve essere escluso in applicazione dell'art. 21 octies della L. n. 241/90.

8.12. Quanto ai motivi (iv), (v) e (vi), a fronte della prospettata inammissibilità degli stessi il difensore dell'appellante ha dedotto, in udienza, che si tratterebbe della riproposizione di argomenti già proposti in primo grado asseritamente non esaminati dal TAR. Tuttavia nell'appello non è specificamente articolata una censura di omesso esame di motivi, e quindi vanno considerate come autonome censure che, però, non contengono una critica esplicita a determinati capi della sentenza, limitandosi a ribadire censure e argomenti proposti in primo grado. Come tali debbono essere ritenuti inammissibili per violazione del principio di specificità dei motivi d'appello. Detti motivi sono comunque infondati per quanto già rilevato in ordine alla natura dell'intervento edilizio in esame che costituendo un aumento del peso insediativo non può essere riportato ai titoli rilasciati e per il fatto che la verifica

della sanabilità non costituisce un obbligo di ufficio del Comune ostativo all'adozione dei provvedimenti repressivi.

9. Conclusivamente l'appello è infondato e va respinto.

10. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante al pagamento, in favore del Comune di Atrani, delle spese del presente grado di giudizio, che si liquidano in €. 4.000,00, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 1 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Davide Ponte, Consigliere

Lorenzo Cordi', Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere, Estensore

Stefano Lorenzo Vitale, Consigliere

L'ESTENSORE
Roberta Ravasio

IL PRESIDENTE
Giancarlo Montedoro

IL SEGRETARIO