



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Ottava)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1513 del 2021, proposto da:
Luisa Valente, Anna Valente, Maria Domenica Valente, rappresentate e difese
dall'avvocato Eduardo Romano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di
Giustizia;

contro

Comune di Trentola Ducenta, in persona del sindaco pro tempore, non costituito
in giudizio;

per l'annullamento

a) del provvedimento prot. n. 746 del 14 gennaio 2021, a firma del Responsabile
dell'Area Urbanistica del Comune di Trentola Ducenta, avente ad oggetto “S.C.I.A.
prot. 9452, del 08/07/2019. Avvio del procedimento ai sensi dell'art.-10 bis della L.
n. 241/90 e ss.mm.ii. Diniego Definitivo”;

b) di tutti gli atti ed i provvedimenti preordinati, connessi e consequenziali, tra i quali:

b.1) la Nota prot. n. 19.681 del 22 dicembre 2020, a firma del Responsabile dell'Area
Urbanistica del Comune di Trentola Ducenta, avente ad oggetto “S.C.I.A. prot.

9452, dell'8 luglio 2019. Avvio del procedimento ai sensi dell'art.-10 bis della L. n. 241/1990 e ss.mm.ii. volto al diniego della pratica”;

b.2) l'Ordinanza n. 16 dell'8 febbraio 2021, a firma del Responsabile dell'Area Urbanistica del Comune di Trentola Ducenta, di intimazione alle ricorrenti, in qualità di proprietarie, di demolire entro il termine di 90 giorni “le opere realizzate in assenza di titolo abilitativo e/o in totale difformità da questo”;

b.3) la Relazione prot. n. 1504 del 27 gennaio 2021, redatta dal personale dell'Area Urbanistica e del locale Comando di Polizia Municipale, a tutt'oggi non nota alle ricorrenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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 13 giugno 2024 il dott. Gianmario Palliggiano, presente l'avvocato Antonio Romano in sostituzione di Eduardo Romano per la parte ricorrente;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- Riferiscono le ricorrenti, tra loro germane: Luisa Valente, Anna Valente, Maria Domenica Valente, di essere divenute comproprietarie giusta atto di donazione per notaio, dott.ssa. M.R. Foggia, dell'11 marzo 1997, rep. n. 18.804, di un terreno che insiste nel Comune di Trentola Ducenta alla località “Femmina Morta”, classificato nel N.C.T. al foglio n. 6, mappale n. 1068 di mq. 780 circa di superficie. In relazione al terreno in questione, a destinazione edificabile, le ricorrenti hanno ottenuto dal Comune di Trentola Ducenta il rilascio del permesso di costruire n. 259 (prat. n. 238/2013) del 4 febbraio 2014, volto alla realizzazione

di un fabbricato per civile abitazione alla via Etna (nelle more divenuta la ubicazione toponomastica del fondo di proprietà).

In seguito, avviate le lavorazioni di cui al primigenio titolo di assentimento ed in virtù dell'entrata in vigore del nuovo Piano Urbanistico Comunale (PUC) nel Comune di Trentola Ducenta (maggio 2015), Luisa Valente presentava in relazione al fabbricato di proprietà una Segnalazione Certificata di Inizio Attività (S.C.I.A.) in data 8 luglio 2019, avente ad oggetto la rimodulazione degli ambienti destinati alla residenza ed una modificazione del sistema di copertura del fabbricato rispetto a quanto già assentito col permesso di costruire n. 259/2014.

Alla luce della S.C.I.A. in questione, non avendo ricevuto provvedimenti ostativi da parte dell'ente locale nei termini previsti dalle disposizioni di legge in materia, gli interventi modificativi di cui trattasi venivano ritualmente eseguiti in relazione al manufatto edilizio.

A distanza di oltre diciassette mesi dalla presentazione della S.C.I.A., l'amministrazione comunale inviava a Luisa Valente la comunicazione prot. n. 19.681 del 22 dicembre 2020, con la quale rendeva noto l'avvio del procedimento ai sensi dell'art. 10-bis della Legge n. 241/1990 avente ad oggetto il "diniego della pratica". A tale comunicazione seguiva il provvedimento di diniego definitivo prot. n. 746 del 14 gennaio 2021.

In seguito, l'amministrazione comunale adottava l'ordinanza n. 16 dell'8 febbraio 2021, con la quale intimava alle germane Valente, in quanto comproprietarie dell'unità abitativa posta al piano I del fabbricato in questione (subalterno 4), di rimuovere le opere abusive rilevate consistenti in:

- ampliamento delle superfici residenziali, lungo il lato ovest di circa 3,15 mq. (0,70 x 4,50);
- ampliamento del balcone ad ovest di mq. 3,60 (4,50 x 0,80);

- ampliamento, a nord, sul balcone di mq. 1,20 (1,20 x 1,00) per complessivi mq. 7,95 per una altezza di mt. 2,80 pari a circa Mc. 22,26”.

2.- Con l'odierno ricorso, le germane Valente hanno impugnato sia il provvedimento di diniego della SCIA sia l'ordinanza di demolizione, come sopra indicati.

Con riferimento al provvedimento di diniego della SCIA, hanno dedotto le seguenti censure:

1) violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 19 della l. n. 241/1990; violazione del giusto procedimento; difetto assoluto d'istruttoria; eccesso di potere; carenza assoluta di motivazione e dei presupposti di fatto e di diritto.

L'Amministrazione Comunale non solo ha istruito il procedimento alla stregua di un'istanza per il rilascio di un titolo espresso ma ha altresì atteso circa 18 mesi per inviare il preavviso di diniego, ai sensi dell'art. 10-bis L. n. 241/1990, senza considerare che l'intervento di cui si discute è assoggettabile a SCIA.

2) Violazione del giusto procedimento, difetto assoluto d'istruttoria, eccesso di potere, carenza di motivazione, dei presupposti di fatto e di diritto, violazione e falsa applicazione del d.P.R. 380/2001 e della disciplina urbanistica vigente nel comune di Trentola Ducenta.

L'amministrazione comunale assume una carenza documentale per la SCIA del 2019 benché i documenti richiesti fossero in larga parte già in possesso dell'ente, in violazione dei principi generali, di cui all'art. 1 L. n. 241/1990, di leale collaborazione e buona fede.

3) violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 Cost.; degli artt. 1 e ss. dell'art. 21-novies L. n. 241/1990; difetto d'istruttoria, eccesso di potere, sviamento, carenza assoluta di presupposti di fatto e di diritto, difetto di motivazione e dell'interesse pubblico specifico all'annullamento.

Ai fini dell'intervento in autotutela non è indicato lo specifico interesse pubblico violato che si intende perseguire, posto che, nella fattispecie in esame, è rilevante in

ordine alla concreta, effettiva e legittima possibilità di esercitare ancora il potere di annullamento (e comunque quello inibitorio e/o di vigilanza), il decorso del termine di 18 mesi dalla data di ricezione della S.C.I.A. (8 luglio 2019), rispetto alla data in cui è stato emanato il provvedimento prot. n. 746 del 14 gennaio 2021, termine che era già spirato all'8 gennaio 2021.

Con riferimento all'ordinanza di demolizione, parte ricorrente, oltre a riproporre per illegittimità derivata i vizi degli atti ad essa presupposti, ha sollevato i seguenti vizi per illegittimità propria:

4) violazione degli artt. 3 e 97 Cost.; degli artt. 3, 19 e 21-novies L. n. 241/1990; dell'art. 31 d.P.R. 380/2001; vizio del procedimento, difetto d'istruttoria, eccesso di potere, carenza di motivazione.

Ambedue i presupposti previsti dall'art. 19 L. n. 241/1990 sono carenti, sia perché vi è assenza di motivazione sia perché sono decorsi i diciotto mesi dal consolidamento della SCIA.

5) Omessa applicazione della disposizione di cui all'art. 34-bis d.P.R. 380/2001, in tema di "tolleranze costruttive".

Le ricorrenti hanno semplicemente ampliato le superfici residenziali previste col permesso di costruire (aumento della superficie dei balconi)

Per quanto concerne l'unità immobiliare di proprietà Valente, oggetto dell'ordinanza n. 16/2021, la pretesa difformità ascenderebbe a 7,95 mq. di superficie ed a 22,26 mc. circa di volume, coefficienti che, in relazione al titolo abilitativo edilizio del 2014 (e pur volendo a torto prescindere dalla SCIA del 2019, rivelano un'incidenza di gran lunga inferiore al 2% del limite di cui alla ridetta

normativa, in comparazione con la superficie (> a 500 mq.) ed il volume (> a 1.500 mc) di cui al permesso di costruire rilasciato dal Comune.

Ne consegue, all'evidenza, che le tolleranze in questione neppure erano suscettibili di essere sanzionate dall'ente locale.

Inoltre, l'esame dell'ordinanza n. 16/2021 evidenzia che, sebbene si tratti di ampliamenti di

modesta entità (3,15 mq. lato ovest e 3,60 mq. lato nord), gli stessi si pongono tuttavia lungo il perimetro del fabbricato e, quindi, ove rimossi, comporterebbero grave pregiudizio di natura statica per le porzioni sovrastanti concorrendo essi quale muratura di sostegno e di riposo del solaio superiore su ambo i lati, di modo che, in luogo e vece della diffida a demolire, al più gli stessi avrebbero meritato di essere "fiscalizzati", ai sensi dell'art. 34 d.P.R. 380/2001

3.- Il comune di Trentola Ducenta non si è costituito in giudizio.

La causa è stata inserita nel ruolo dell'udienza straordinaria del 13 giugno 2024, fissata nell'ambito del programma di abbattimento dell'arretrato nella giustizia amministrativa.

In vista dell'udienza, parte ricorrente, in data 4 giugno 2024, ha depositato istanza di rinvio della trattazione della causa, giustificata in relazione all'emanazione in pendenza del giudizio del decreto legge n. 69 del 2024, le cui disposizioni, in particolare se confermate ed ampliate in sede di conversione in legge potrebbero avere effetti favorevoli alle ricorrenti in ordine alla legittimazione delle difformità contestate dall'amministrazione comunale.

Celebratasi l'udienza in videoconferenza con collegamento da remoto, la causa è stata trattenuta per essere decisa.

4.- In via preliminare, il Collegio non ravvisa i presupposti per disporre il rinvio della causa richiesto dalla parte ricorrente.

Nel processo amministrativo nessuna norma processuale o principio generale attribuisce alle parti in causa un diritto al differimento della decisione del ricorso, essendo stata piuttosto codificata la regola opposta, in virtù della quale il rinvio può essere disposto solo per casi eccezionali (art. 73, c. 1-bis, c.p.a.; cfr. TAR Campania,

sez. I, 9 giugno 2023, n. 3570), ove incidenti sul diritto di difesa (Cons. Stato, sez. III, 16 settembre 2022, n. 8048).

Siffatta regola è vieppiù pregnante in controversie, come quella odierna, trattate in udienze cc.dd. “di smaltimento”, strutturalmente funzionali alla celere definizione dell’arretrato.

Non vi è, dunque, un obbligo per il giudice di accogliere un’istanza di rinvio, non ravvisandosi alcuna ragione particolare, e men che meno eccezionale, in grado di giustificare il rinvio della trattazione dell’odierna controversia che ha pendenza ultra-triennale.

Ai fini del rinvio, d’altronde, non appaiono pertinenti le recenti novità legislative posto che il caso in esame attiene, per le ragioni di seguito esposte, a difformità sostanziali, le quali esulano dal perimetro della nuova disposizione di cui all’art. 36-bis d.l. 69/2024

5.- Ciò chiarito, il Collegio avverte l’esigenza di chiarire in via preliminare un elemento di incertezza che trapela dalla lettura dell’atto introduttivo del ricorso e che non è stato dipanato dall’amministrazione comunale, non essendosi costituita in giudizio, ma che, tuttavia, emerge dalla lettura degli atti allegati alla causa.

5.1.- Il permesso di costruire n. 238/2013 era il titolo autorizzatorio relativo all’intero fabbricato per civile abitazione sito alla via Etna n. 18. Il fabbricato è censito al catasto fabbricati al foglio 6, particella 5727, subalterni da 1 a 15, di cui il subalterno 1 attiene ai beni comuni non censibili quali la scala condominiale, i vialetti di accesso al fabbricato ed al garage, la rampa carrabile dell’autorimessa e la relativa corsia di manovra al piano seminterrato.

Le odierne ricorrenti sono proprietarie dell’unità sita al Piano primo, contrassegnata al subalterno 4.

Mentre la SCIA in variante, per la quale l’amministrazione ha opposto il diniego, attiene anch’essa, come per il permesso di costruire, a modifiche ed integrazioni

intervenute in corso di costruzione sull'intero fabbricato, l'ordinanza di demolizione si concentra esclusivamente sull'immobile di proprietà delle ricorrenti.

Pertanto, i due provvedimenti impugnati, il diniego di SCIA in variante e l'ordinanza di demolizione, non sono consequenziali l'uno all'altro ma attengono a difformità diverse.

D'altronde, dalla lettura della scarna Relazione tecnica di parte, non asseverata, in origine allegata alla richiesta di SCIA in variante, si osserva che la stessa non fa alcuna riferimento all'ampliamento dei balconi serventi l'unità immobiliare delle ricorrenti, ma, nel descrivere gli interventi in difformità dal permesso di costruire sembra concentrarsi su quelli compiuti su altre parti del fabbricato. La Relazione, sul punto, precisa infatti che: "L'intervento consiste in una variante finale, che vede la rimodulazione interna dei singoli ambienti al fine di avere una migliore funzionalità degli stessi. L'intervento non altera i volumi esistenti ed in merito al sottotetto lo si è variato tenendo conto delle norme urbanistiche vigenti dove la falda non supera una pendenza del 40% e l'altezza degli abbaini ricavati rientra nelle dimensioni imposte dal regolamento comunale".

5.2.- Che i due atti impugnati abbiano ad oggetto difformità diverse, trova conferma nella più dettagliata Relazione tecnica a firma dell'ing. Giuseppe Valente, di cui alla produzione di parte ricorrente del 24 maggio 2024. Siffatta Relazione, corredata di grafici e di documentazione fotografica, fa infatti riferimento alle difformità relative al "recupero della volumetria della scala ed ... alla "rimodulazione di tutti i volumi dell'intero fabbricato.".

6.- Ciò chiarito in via preliminare, nel merito il ricorso è infondato.

Le tre censure relative al diniego di SCIA possono ricevere trattazione congiunta in considerazione dei profili di connessione dei relativi contenuti.

6.1.- La SCIA presentata in variante non appare titolo idoneo a sanare le difformità realizzate rispetto al permesso di costruire n. 238/2013. Come ammesso dalla stessa

Relazione tecnica di parte ricorrente, col diniego opposto alla SCIA in variante, l'amministrazione comunale contestava, per ciascun condomino proprietario, la realizzazione di opere in difformità dal permesso di costruire n. 238/2013. Per tali difformità, l'amministrazione notificava ai vari interessati, tra cui le odierne ricorrenti, separate ordinanze di demolizione e rimessa in pristino.

Ebbene, le odierne ricorrenti intenderebbero scorporare le difformità compiute sulla propria unità abitativa da quelle che attengono all'intero fabbricato e che hanno prodotto opere di recupero della volumetria delle scale con rimodulazione dei volumi complessivi.

È tuttavia evidente che una simile operazione finisce per essere elusiva dei limiti intrinseci dettati dal permesso di costruire 238/2013 e, pertanto, non avrebbe potuto essere legittimamente assecondata dall'amministrazione comunale.

6.2.- Per questa ragione di fondo, la SCIA in variante, istituto che hanno attivato le ricorrenti (unitamente ai proprietari delle altre unità immobiliari), nella verosimile speranza di salvare almeno la diversa distribuzione volumetrica interna, non può considerarsi quale titolo autorizzativo idoneo alla fattispecie in esame, essendo necessario, in relazione al complesso degli abusi compiuti, da inquadrarsi ed esaminarsi necessariamente in via unitaria, la richiesta di un permesso di costruire in sanatoria.

Vengono pertanto a cadere le censure relative allo sfioramento del termine di 18 mesi quale limite al potere di autotutela esercitato dall'amministrazione comunale per opporre il diniego ad una SCIA che, ad avviso delle ricorrenti, si sarebbe ormai consolidata, nonché quello della mancata indicazione espressa dello specifico interesse pubblico perseguito, sotteso al diniego.

Sul primo profilo, come sopra chiarito, la SCIA non era il titolo appropriato per ripianare il complesso delle difformità compiute, laddove con la sua proposizione sono del tutto omesse quelle relative alle singole unità immobiliari. È chiaro che,

sempre secondo una prospettiva indivisibile delle attività abusive compiute sull'intero immobile, si è al di fuori del perimetro dei poteri di autotutela come descritti dall'art. 21-novies L. n. 241/1990, dovendo più correttamente considerarsi che l'amministrazione comunale ha più semplicemente fatto ricorso ai poteri ordinari, di cui all'art. 31 d.P.R. 380/2001, di contrasto e di sanzione degli abusi edilizi compiuti con variazioni essenziali rispetto all'originario permesso di costruire.

Sul secondo profilo, come chiarito da costante e condivisa giurisprudenza, i provvedimenti sanzionatori e di contrasto agli illeciti edilizi non richiedono una motivazione specifica e circostanziata, posto che l'interesse pubblico alla repressione degli abusi è in re ipsa e coincide con l'esigenza prioritaria di tutelare il territorio comunale da attività che possano comprometterlo irrimediabilmente e di evitare interventi non compatibili con la disciplina legislativa e regolamentare (cfr. ex multis, TAR Campania, Napoli, sez. III, 12 gennaio 2023, n. 277).

7.- Infondate sono anche le censure con le quali parte ricorrente solleva profili di illegittimità propria dell'ordinanza di demolizione.

7.1.- In primo luogo, le difformità sono consistite nell'ampliamento dei balconi, con produzione di un aumento della superficie utile (mq 7,95) nonché della cubatura (mc 22,26). Si è trattato pertanto di un intervento che ha prodotto incrementi plano-volumetrici i quali costituiscono variazioni essenziali dal permesso di costruire.

Parte ricorrente non contesta che si siano verificati ampliamenti, osserva tuttavia che questi sono di modesta entità e che si pongono lungo il perimetro del fabbricato; pertanto, ove rimossi, comporterebbero un grave pregiudizio di natura statica per le porzioni sovrastanti, con conseguente possibilità di fiscalizzare gli stessi in applicazione dell'art. 34 d.P.R. 380/2001.

L'assunto non persuade il Collegio.

Secondo costante e condivisa giurisprudenza, l'ingiunzione a demolire costituisce, anche rispetto alla fattispecie di cui all'art. 34 d.P.R. 380/2001, la prima e obbligatoria fase del procedimento repressivo e sanzionatorio.

La disposizione in argomento individua, al comma 1, come prima soluzione sanzionatoria, proprio quella della rimozione e del ripristino, a conferma della gravità dell'abuso e della previa necessità di conformarsi al titolo autorizzatorio ottenuto.

La stessa prevede poi al comma 2, la possibilità di irrogare la sanzione pecuniaria, qualora emergano difficoltà tecniche in sede di esecuzione della demolizione.

Questa evenienza rileva, tuttavia, solo nella fase esecutiva non in quella dispositiva, sicché la sua assenza - al pari dell'eventuale presenza circa gli impedimenti tecnici a demolire - non costituisce vizio dell'ordinanza di demolizione (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 19 febbraio 2018, n. 1063; Id., 10 novembre 2017, n. 5180; sez. VI, 21 novembre 2016, n. 4855; questa Sezione, 14 marzo 2018, n. 1613).

E' onere dell'interessato chiederne l'applicazione in proprio favore, fornendo seria e idonea dimostrazione del pregiudizio temuto per l'intera struttura e l'utilizzo del bene residuo, poiché, in quanto autore dell'opera e del progetto, è a conoscenza di come quest'ultimo è stato eseguito e di quali danni potrebbero prodursi, a seguito della demolizione, in pregiudizio della parte conforme (ex multis, TAR Campania, Napoli, sez. II, 27 febbraio 2017, n. 1137; id., 5 dicembre 2016, n. 5620; id., 2 novembre 2016, n. 5022; id., 11 ottobre 2016, n. 4667; id., 22 novembre 2013, n. 5317; Cons. Stato, sez. V, 5 settembre 2011, n. 4982).

7.2.- Parte ricorrente, infine, contesta la violazione dell'art. 34-bis d.P.R. 380/2001 per non avere l'amministrazione comunale considerato il carattere lieve delle difformità compiute, tali da rientrare nei limiti delle tolleranze costruttive.

Sul punto, va chiarito che, in presenza di difformità dal titolo edilizio o di variazione essenziali dello stesso, l'amministrazione ha l'obbligo di intervenire prontamente con l'esercizio dei poteri sanzionatori ma non anche di verificare puntualmente le

dimensioni degli abusi compiuti e se questi possano considerarsi alla stregua di “tolleranze costruttive”. È invece onere dell’interessato attivare il procedimento per l’accertamento di conformità - di cui agli art. 36, 36-bis e 37 d.P.R. 380/2001 - istituito che appare la sede più appropriata per svolgere le verifiche tecniche in merito alle difformità riscontrate e quindi rilevare che queste ultime sono eventualmente contenute nei limiti di “tolleranza” accettati dal legislatore.

8.- Per quanto sopra, il ricorso va respinto. Non si dispone sulle spese legali in assenza di costituzione in giudizio dell’amministrazione comunale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Ottava), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Nulla per le spese.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 13 giugno 2024, tenutasi da remoto ai sensi dell’art. 87, comma 4-bis, c.p.a., con l'intervento dei magistrati:

Guglielmo Passarelli Di Napoli, Presidente

Gianmario Palliggiano, Consigliere, Estensore

Anna Saporito, Referendario

L'ESTENSORE
Gianmario Palliggiano

IL PRESIDENTE
Guglielmo Passarelli Di Napoli

IL SEGRETARIO