

N. 01061/2025 REG.PROV.COLL.
N. 01831/2022 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia
sezione staccata di Catania (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1831 del 2022, proposto da -OMISSIS- S.r.l.S., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Sottile, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

contro

il Comune di -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Elvira Scuteri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

dell'ordinanza dirigenziale n. -OMISSIS- con la quale il Dirigente del 4° Settore – Ambiente e Territorio del Comune di -OMISSIS- ha ingiunto “di rimuovere, le opere abusivamente realizzate in via ...omissis...nell'area identificata in catasto al fg. 12 part.... Omissis...., meglio descritte specificate e quantificate ai punti 1) 2) 3) 4) 5) 6) 7) 8) del sopra riportato verbale di violazioni edilizie ed urbanistiche del -OMISSIS- con conseguente rimessa in pristino dei luoghi”,

e di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale ivi compreso, ove occorra, il presupposto verbale di violazioni edilizie ed urbanistiche del -OMISSIS- richiamato e riportato nella suddetta ordinanza dirigenziale nonché la nota prot. n. -OMISSIS-.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 dicembre 2024 il dott. Calogero Commandatore e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Agendo in giudizio, la società ricorrente ha impugnato l'ordinanza di demolizione indicata in oggetto esponendo:

- di svolgere attività d'impresa avente ad oggetto, fra le altre, l'attività di soccorso stradale, noleggio e commercio automezzi, autotrasporto per conto proprio e di terzi, manutenzione e riparazioni meccaniche e motoristiche ecc., così come emerge dal certificato camerale prodotto;
- di avere stipulato con la -OMISSIS-. SRL un contratto di locazione (reg.to presso l'Agenzia delle Entrate di -OMISSIS-in data -OMISSIS-) dell'area sita nel Comune di -OMISSIS- e catastalmente identificata al foglio -OMISSIS-, al fine di destinarla ad area di stoccaggio di autoveicoli;
- che, alla data della suddetta locazione il fondo *de quo* era recintato mediante cordolino, paletti e rete metallica nonché accessibile da -OMISSIS- mediante stradella interpoderale in terra battuta della lunghezza di circa ml. 100 e larghezza di

circa ml. 5,00, opere tutte regolarmente realizzate giuste CIL prot. -OMISSIS- presentate dalla società proprietaria -OMISSIS-. SRL;

- di avere presentato – al fine di destinare l'area allo stoccaggio di autoveicoli – apposita CILA prot. -OMISSIS- per l'installazione di una unità *container* amovibile di dimensioni standard 2,40 m. x 6,00 m. ad uso deposito che stato regolarmente collocato sul fondo *de quo* unitamente ad un box prefabbricato adibito a servizi igienici;

- di avere puntualmente presentato, al fine di avviare la programmata attività, presso il SUAP del Comune di -OMISSIS-, apposita SCIA prot. -OMISSIS- di avvio dell'attività di autorimessa con la relativa sistemazione dell'area *de qua* mediante la collocazione di n. 15 pali con sovrastanti fari per l'illuminazione del lotto adibito a ricovero di mezzi di soccorso utilizzati per l'attività di autorimessa e della stradella d'ingresso, nonché mediante la realizzazione di una rampa con misto granulometrico quale piano di carico dei mezzi di soccorso stradale.

Tanto premesso, la ricorrente ha impugnato l'ordinanza di demolizione indicata in oggetto articolando un unico motivo di ricorso volto a contestare l'abusività delle opere ivi indicate e segnatamente: 1) la collocazione di n. 2 prefabbricati poggiati su una struttura in metallo con tampognature esterne e copertura realizzata in lamiera grecata coibentata delle superfici rispettivamente di mq 12,24 e 14,40;

2) la collocazione di un manufatto di tipo prefabbricato realizzato in legno poggiante su struttura in metallo della superficie di mq 79,31; 3) la collocazione di un manufatto di tipo prefabbricato realizzato in legno poggiante su struttura in metallo della superficie di mq 27,60; 4) la realizzazione di una rampa con misto granulometrico delle dimensioni di circa ml 27,00 x 18,00; 5) la realizzazione della recinzione del lotto con cordolo interrato e paletti in ferro con collazione di un cancello d'ingresso automatizzato; 6) la collocazione di n. 15 pali con sovrastanti pali per l'illuminazione del

lotto; 7) la realizzazione di stradella di accesso in terra battuta da via-OMISSIS-al lotto adibito a ricovero mezzi; 8) la collocazione di uno strato di ghiaietto sulla medesima stradella.

Parte ricorrente ha prospettato come:

- a) con riferimento alla contestazione di cui al n. 1) di avere presentato in data 8 giugno 2020 CILA (doc. 5 fascicolo ricorrente) mai contestata dal Comune;
- b) con riferimento alle contestazioni n. 2 e n. 3), stante la natura di opere prefabbricate in esposizione non era necessario alcun titolo abilitativo;
- c) con riferimento alle contestazioni di cui al n. 4) e 6) di annoverarli tra i lavori di sistemazione rientranti nella SCIA n. prot. -OMISSIS- e, in ogni caso, rientranti nell'edilizia libera o comunicata;
- d) con riferimento alle contestazioni di cui ai nn. 5) e 7), le stesse sarebbero superate dalla presentazione da parte delle ditte proprietarie del terreno delle CIL prot. n. -OMISSIS-.

Si è costituito in giudizio il Comune di -OMISSIS- che con successiva memoria ha chiesto il rigetto del ricorso, rilevando come la destinazione urbanistica dell'area sia zona D3 e, pertanto, destinata "all'insediamento per usi artigianali" e non già per le attività svolte dalla ricorrente.

In vista dell'udienza pubblica, le parti hanno depositato memorie.

Preliminarmente deve evidenziarsi come l'ordinanza di demolizione impugnata abbia sostanzialmente contestato i titoli edilizi utilizzati dalla ricorrente in luogo del necessario permesso di costruire, sicché le argomentazioni spese in seno alla memoria difensiva in ordine alla compatibilità di tali opere con la destinazione urbanistica dell'area costituiscono una forma di illegittima integrazione giudiziale della motivazione (Cons. Stato sez. VI, 27 febbraio 2024, n.1903).

Con riferimento, pertanto, alle opere realizzate con CIL e CILA, il Collegio – a prescindere dal dibattito giurisprudenziale esistente *in subiecta materia* in ordine

all'applicazione alla CILA e alla CIL delle preclusioni all'esercizio dell'autotutela esecutiva e decisoria di cui all'art. 19, commi 3, 4, 6-*bis* e 6-*ter* della l. n. 241 del 1990 predicabili per la S.C.I.A. e la D.I.A. di cui, per parte della giurisprudenza, condividono l'intima natura (Cons. Stato, sez. II, 24 aprile 2023, n. 4110) – deve confermare il proprio orientamento in ordine agli oneri motivazionali predicabili in capo alla P.A. nel caso di opere riconducibili all'edilizia libero o “comunicata” (T.a.r. per la Sicilia, Catania, 29 gennaio 2024, n. 370).

E invero, nell'esercizio del potere repressivo e ripristinatorio connesso all'attività di vigilanza ex art. 27 del d.P.R. n. 380 del 2001, le statuizioni di inefficacia o irrilevanza di un titolo presentato per un intervento edilizio sottratto al suo ambito applicativo – perché subordinato al diverso strumento del permesso di costruire ovvero perché precluso in astratto e *a priori* – devono essere adeguatamente motivate in ragione della mutevole e diversa riconducibilità dell'opera ad una determinata categoria e ad un diverso regime giuridico.

L'ordinanza di demolizione impugnata non esamina tali comunicazioni anche al fine di annullarle, dichiararne l'inefficacia o l'irrilevanza in ordine alle opere realizzate, limitandosi, senza specifica motivazione, a prospettare la necessità di un diverso titolo edilizio (il permesso di costruire).

Occorre, invero, premettere che, se è vero che l'amministrazione non è tenuta a verificare la sanabilità dell'intervento edilizio prima di emettere l'ordine di demolizione (Cons. Stato, sez. VI, 28 febbraio 2023, n. 2028), è altrettanto vero che il provvedimento deve fondarsi su un preciso accertamento istruttorio (la verifica dell'abusività dell'opera e la necessità che la stessa sia assistita da un titolo edilizio – cfr. Cons. Stato, Ad plen., 17 ottobre 2017, n. 9) e su una conseguente adeguata motivazione.

L'art. 31, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001 – nell'imporre al Comune di adottare l'ordine di rimozione e/o di demolizione del manufatto qualora ne sia stata accertata

l'esecuzione in assenza di permesso, in totale difformità dal medesimo, ovvero con variazioni essenziali determinate ai sensi dell'art. 32 del d.P.R. n. 380 del 2001 – sottende e implica la valutazione di una pluralità di circostanze di fatto e di diritto da parte della P.A., che, tra l'altro, deve appurare, segnatamente: *i)* la natura, la consistenza e la tipologia dell'opera così da ricondurla nell'alveo di quelle necessitanti di un titolo edilizio e non già nell'edilizia libera o “comunicata”; *ii)* l'assenza di evidenti indizi di una sua realizzazione in un'epoca in cui non era necessario munirsi di tale titolo autorizzatorio.

L'onere motivazionale in ordine alla contestazione dell'abusività delle opere deve considerarsi inversamente proporzionale alla manifesta evidenza dei predetti presupposti dovendosi considerare, di regola, sufficiente la mera descrizione dell'intervento edilizio qualora già chiaramente sussumibile nell'ambito di operatività dell'art. 31 e 33 del d.P.R. n. 380 del 2001, nel senso *ut supra* delineato.

Regola motivazionale di autoevidenza dell'abuso per immediata percepibilità giuridica della sua realizzazione senza i titoli previsti dagli artt. 31 e 33 del d.P.R. n. 380 del 2001 che appare conforme all'insegnamento della già citata Adunanza plenaria 17 ottobre 2017, n. 9, ove si collega la doverosità e la vincolatività dell'ordine di demolizione all'accertamento della realizzazione di un immobile abusivo e giammai assistito da alcun titolo.

In tale contesto, pertanto, a fronte di interventi edilizi astrattamente riconducibili agli artt. 6 e 6-*bis* del d.P.R. n. 380 del 2001 (siano essi quindi sussumibili nell'ambito dell'edilizia libera secca o dell'edilizia libera oggetto di comunicazione), l'onere di motivazione dell'ordinanza di demolizione del Comune deve ritenersi esteso anche ai profili di fatto e di diritto in grado (anche alla luce della discrezionalità ermeneutica che la P.A. conserva nell'ambito dell'attività di vigilanza ex art. 27 del d.P.R. n. 380 del 2001) di escluderne la riconducibilità a tale categoria e la sicura ascrivibilità ad una diversa, giacché l'illegittimo avvio dell'attività edilizia soggetta a mera

comunicazione implica esclusivamente l'applicazione una sanzione pecuniaria "secca" (Cons. Stato, sez. II, 24 aprile 2023, n. 4110).

In altre parole, a prescindere da ogni altra considerazione, la presentazione della CIL o della CILA da parte del privato – consentendo alla P.A. di "conoscere" l'intervento edilizio allo scopo di attivare la vigilanza per escluderne la riconducibilità alle diverse categorie escluse a priori o necessitanti un diverso titolo edilizio – non solo qualifica l'intervento come immediatamente non abusivo, ma costituisce, anzi uno strumento di "dialogo" volto ad inverare i principi di collaborazione e buona fede tra cittadino e P.A. richiamati, con valenza ricognitiva, dall'art. 1, comma 2-*bis* della l. n. 241/1990, come novellato dall'art. 12, comma 1, lett. 0a), del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modif., dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 («Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali»).

In tale dimensione, non solo è attenuata la regola giurisprudenziale che esclude la rilevanza partecipativa (Cons. Stato, sez. VI, 5 luglio 2020, n. 5968) del privato ai fini dell'adozione di un'ordinanza di demolizione nei suoi confronti, ma emerge la necessità di una specifica motivazione in ordine all'abusività delle opere contestate, poiché solo nei casi di immobile indiscutibilmente abusivo e giammai assistito da alcun titolo (in cui l'utilizzo della forma avverbiale rafforzata "giammai" presuppone, all'evidenza, la totale clandestinità e l'autoevidente abusività dell'intervento edilizio realizzato) opera il regime procedimentale e di oneri motivazionali semplificati delineati dall'Ad. plen. n. 9/2017, non potendosi, invece, trasporre tali conclusioni, per le diverse ipotesi in cui la realizzazione dell'opera sia stata regolarmente comunicata alla P.A. così instaurandosi un contatto amministrativo che, in forza dei principi di reciproca collaborazione e buona fede, impone specifici obblighi di protezione nei sensi sopraindicati.

Con riferimento alle contestazioni di cui ai nn. 1, 2 e 3 – anche alla luce del verbale di sopralluogo – non è emerso che tali prefabbricati siano stabilmente e

funzionalmente adibiti ad uso commerciale/industriale e non abbiano, invece, anche in ragione dell'attività d'impresa svolta dalla ricorrente (comprovata dalla visura camerale depositata), natura precaria e temporanea (Cons. Stato, sez. VI, 18 settembre 2015, n. 4357) o che siano stati qualificati in maniera tale da escludere l'ambito di applicazione residuale della CILA previsto dall'art. 6-*bis* del d.P.R. n. 380 del 2001.

Si evidenzia altresì come gli interventi in contestazione di cui al n. 4 e 6 dell'ordinanza – a prescindere dalla riconducibilità delle stesse alla SCIA n. prot. -OMISSIS- presentata e, diversamente da quanto affermato dalle parti, non prodotta in giudizio, con la conseguente impossibilità di verificare la sua effettiva natura e portata – possono in astratto ricondursi nell'alveo degli artt. 6 e 6-*bis* del d.P.R. n. 380 del 2001 come recepito e integrato dall'art. 3 della l.r. 16/2016 (siano essi sussumibili nell'ambito dell'edilizia libera secca o dell'edilizia libera oggetto di comunicazione), sicché devono predicarsi come dovuti gli oneri di specifica motivazione in capo al Comune già sopraindicati (T.a.r. per la Sicilia, Catania, 29 gennaio 2024, n. 370).

In conclusione, il ricorso deve essere accolto, e, per l'effetto, l'ordinanza di demolizione impugnata deve essere annullata.

L'esistenza di contrasti giurisprudenziali su punti decisivi della controversia legittimano la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, e per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Spese compensate.

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 degli articoli 5 e 6 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 della parte ricorrente.

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Pancrazio Maria Savasta, Presidente

Giovanni Giuseppe Antonio Dato, Primo Referendario

Calogero Commandatore, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Calogero Commandatore

IL PRESIDENTE
Pancrazio Maria Savasta

IL SEGRETARIO

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