



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

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 742 del 2018, proposto da Rosalba Cecere, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Saverio Cosenza e Corrado Fattorusso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Piano di Sorrento, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Erik Furno, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Napoli, alla via Cesario Console n. 3;

per l'annullamento

- del provvedimento del Comune di Piano di Sorrento prot. n. 30514 del 20 novembre 2017, di annullamento delle pratiche edilizie CILA n. 649/2011, n. 272/2016 e n. 276/2016;
- di tutti gli atti precedenti, presupposti, connessi e conseguenti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Piano di Sorrento;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del giorno 8 gennaio 2021 la dott.ssa Valeria Ianniello, mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'articolo 25 del decreto-legge n. 137 del 2020, convertito in legge n. 176 del 2020;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue;

FATTO e DIRITTO

Con l'impugnato provvedimento prot. n. 30514 del 20 novembre 2017, il Comune di Piano di Sorrento ha *“annulla[to] ai sensi e per gli effetti degli artt. 21-octies e 21-nonies della legge 7.8.1990, n. 241, in sede di autotutela, le pratiche CILA n. 649/2011 ... per lavori di manutenzione straordinaria e CILA postuma n. 272/2016 ... per regolarizzare il frazionamento del sub 5 nei sub 14 e 15, nonché gli eventuali effetti della pratica n. 276/2016 – già di per sé inefficace, in quanto relativa ad immobile sprovvisto di legittimità urbanistica – ed improcedibile”*.

Il provvedimento si fonda sulla seguente motivazione:

- *“l'immobile oggetto delle due procedure edilizie menzionate è affetto da illegittimità consistenti in pregresso frazionamento, non regolarizzato e, pregresso cambio d'uso di una legnaia in locale abitativo, anch'esso non regolarizzato”*;
- *“gli interventi edilizi assentiti con le succitate pratiche edilizie si basavano sulla dichiarata legittimità degli immobili; legittimità che, invece, risulta non verificata”*;
- *“l'assenso reso all'esecuzione dei lavori di cui alle pratiche n. 649/2011 e 272/2016, era legato alla legittimità urbanistica pregressa degli immobili”*;
- la configurazione originaria dello stabile (*“n. 5 unità immobiliari di cui due al piano terra, rispettivamente con destinazione di deposito e negozio e due ai piani superiori di cui una a destinazione abitativa e l'altra con parziale destinazione deposito”*), oltre a *“parte dei locali a*

piano terra [facenti] parte all'epoca di altro stabile") si presenta mutata ("si evidenzia la presenza di 10 subalterni e l'immobile in questione risulta parte di tali aumenti di unità immobiliari abitative e cambio d'uso, posti in essere negli anni 2005 e seguenti e in assenza di permesso di costruire e autorizzazione paesaggistica").

Avverso tale provvedimento, la ricorrente muove le seguenti censure:

1) violazione e falsa applicazione dell'articolo 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990 in relazione all'articolo 23, comma 6, del D.P.R. n. 380 del 2001; difetto di motivazione e d'istruttoria; mancata esplicitazione dell'interesse pubblico attuale e concreto all'annullamento; decorso del termine di 18 mesi per l'annullamento della CILA n. 649 del 2011;

2) eccesso di potere per erroneità dei presupposti di fatto; violazione e falsa applicazione degli articoli 31 e seguenti della legge n. 1150 del 1942.

L'Amministrazione comunale ha depositato le proprie controdeduzioni, in particolare evidenziando che:

1) *"il mutamento della destinazione d'uso della legnaia ad abitazione ... deve sicuramente considerarsi postumo all'entrata in vigore della l. n. 1150 del 1942 che impose l'obbligo di munirsi di un titolo edilizio per la realizzazione, nei centri abitati, di nuove costruzioni edilizie, per ampliare quelle esistenti o modificarne la struttura"; tale intervento, "incidendo sugli standards urbanistici, può essere assimilato al concetto di nuova costruzione per cui è richiesto il permesso di costruire";*

2) *"le opere abusive realizzate nello spazio antistante al manufatto edilizio ... necessitano ... della previa acquisizione del Permesso di Costruire in quanto si tratta di opere destinate a mutare stabilmente l'assetto dei luoghi, che vanno considerate nel complesso e non singolarmente"* (si tratta di: eliminazione di parte delle aiuole, modifica dei viali, realizzazione di un "pergolato sorrentino" e di un altro piccolo pergolato, installazione di *barbecue* in elementi prefabbricati);

3) i frazionamenti *“sono stati realizzati senza la prevista acquisizione di alcun titolo abilitativo, laddove sarebbe stata, appunto, necessaria”*.

Con ordinanza n. 1206 del 23 marzo 2020, la Sezione ha disposto una verifica, da parte dell'Area Tecnica Edilizia Istituzionale - Mobilità e Viabilità della Città Metropolitana di Napoli, al fine di *“accertare l'epoca di realizzazione delle opere oggetto delle CILA annullate con il provvedimento impugnato (in particolare chiarendo se i frazionamenti siano avvenuti con o senza opere, e, in caso positivo, specificando quali siano state le modalità attuative di esse)”*.

Dalla verifica, depositata il 10 settembre 2020, è emerso che:

- *“rispetto alla consistenza della proprietà così come accertata nel 1940, sono attualmente evidenti pregressi frazionamenti e fusioni, per alcuni dei quali, nello specifico le variazioni avvenute nel 2005, manca adeguata documentazione”*;
- *“con la generazione dei sub nn. 3 e 4, avvenuta nel 1942, le unità immobiliari facenti parte del fabbricato e precedentemente raggruppate in un'unica unità, vennero divise in due gruppi e classificate rispettivamente come A/2 (abitazioni di tipo civile) e A/1 (abitazioni di tipo signorile)”*;
- *“come si può facilmente evincere dall'esame delle visure catastali storiche, furono eseguiti nel 2005 ulteriori frazionamenti e fusioni. Tali operazioni non sono supportate da titolo abilitativo”*;
- *“a partire dalla citata variazione al sub n. 5 del 27/10/2010 (protocollo n. NA1033008 in atti dal 17/11/2010) non è più indicato il locale legnaia”*; tuttavia, *“atteso che la variazione del 2010 riguarda la sola aggiunta di un vano bagno non presente all'atto dell'accatastamento, è da ritenere che le modifiche più sostanziali alla configurazione dell'immobile ed alle funzioni assegnate ai singoli vani siano avvenute presumibilmente nel 2005”*;
- *“in particolare, le lavorazioni che hanno portato alla configurazione del 2010 consistono, a giudicare dagli elaborati grafici, nell'apertura di un varco di collegamento tra gli ambienti al piano terra e nella realizzazione del piano seminterrato adibito a cantina”*; *“tale variazione ha configurato l'immobile così come pervenuto alla Sig.ra Cecere all'atto dell'acquisto nel 2011”*;

- *“successivamente all’acquisto dell’immobile da parte della Sig.ra Cecere, l’effettiva susseguente generazione di due distinte ed autonome unità immobiliari deriva dalla recente individuale dotazione di ognuna di esse delle necessarie integrazioni impiantistiche, dato che le due unità sono attualmente entrambe servite da cucina e bagno”; “le opere realizzate per ottenere questa divisione, di fatto già architettonicamente formata e presente nel fabbricato sin dalle origini, inizialmente assentite con le pratiche CILA annullate, non hanno comportato aumenti di superficie e di volume, non hanno modificato i prospetti e hanno riguardato essenzialmente i lavori, prevalentemente impiantistici, necessari a dotare le due unità dei relativi servizi”;*
- *“la datazione delle opere che hanno generato l’ultimo frazionamento è il 14/05/2016, così come asseverato dal titolare nella CILA postuma n. 272/2016 al punto e.3”.*

Con memoria depositata il 2 dicembre 2020, la ricorrente introduce una (nuova) censura di nullità dell’atto impugnato. A sostegno della propria tesi, invoca quella giurisprudenza per la quale *“nel caso della CILA la sollecitazione che il privato offre alla pubblica autorità non è preordinata, come per la SCIA, di cui pure condivide il carattere liberalizzato dell’attività edilizia, all’esercizio sistematico del potere di controllo, dalla legge tipizzato all’art. 19 L. n. 241/90, ma semplicemente all’esercizio (tradizionale per così dire) del potere di repressione degli abusi edilizi ex art. 27 D.p.r. n. 380/2001. La declaratoria di improcedibilità/archiviazione/annullamento della CILA è affetta da intrinseca carenza di potere, ed è pertanto nulla ai sensi dell’art. 21-septies L. n. 241/90”* (T.A.R. Campania Salerno, sezione II, sentenza n. 764 del 2020; Consiglio di Stato, parere n. 1784 del 2016).

La censura è stata formulata in modo irrituale (in quanto non notificata all’Amministrazione) e comunque tardivamente (ai sensi dell’articolo 31, comma 4, del codice del processo amministrativo), e pertanto non può essere esaminata dal Collegio, come osservato anche dalla difesa comunale. Né si configura un’ipotesi di rilevanza d’ufficio della (asserita) nullità del provvedimento, ai sensi del richiamato articolo 31, comma 4, atteso che la *“declaratoria di ufficio della nullità da*

parte del giudice, deve essere correlata al rispetto del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, ex artt. 112 c.p.c. e 39 Cpa., in modo non dissimile da quanto già elaborato dalla giurisprudenza con riferimento alla possibilità ed ai limiti della declaratoria di ufficio della nullità del contratto, ex art. 1421 c.c. (Cass. Civ., sez. I, 14 aprile 2011 n. 8539; Cass. Civ. sez. III, 7 febbraio 2011 n. 1956).

Ne consegue che il giudice amministrativo può di ufficio procedere a dichiarare la nullità di atti amministrativi (ovviamente in un giudizio diverso da quello ex art. 31, co. 4 Cpa), solo se tale declaratoria risulta funzionale alla pronuncia sulla domanda introdotta in giudizio (e quindi, nel giudizio impugnatorio, alla declaratoria di illegittimità dell'atto impugnato e al suo conseguente annullamento, ovvero, al contrario, al rigetto della domanda di annullamento)” (Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza n. 6120 del 2017).

In ambito di diritto amministrativo la ricordata norma di cui all'articolo 31, comma 4, (secondo cui “*La domanda volta all'accertamento delle nullità previste dalla legge si propone entro il termine di decadenza di centottanta giorni. La nullità dell'atto può sempre essere opposta dalla parte resistente o essere rilevata d'ufficio dal giudice. Le disposizioni del presente comma non si applicano alle nullità di cui all'articolo 114, comma 4, lettera b), per le quali restano ferme le disposizioni del Titolo I del Libro IV*”) è posta a salvaguardia del principio di certezza dei rapporti di diritto pubblico, al fine di evitare che, intervenendo una dichiarazione di nullità solo dopo molto tempo, tale accertamento sull'atto amministrativo esaminato possa a sua volta determinare una negativa incidenza su provvedimenti successivi, sullo stesso basati e nel frattempo adottati. Pertanto, “*la nullità....., ai sensi dell'art. 31, comma 4, c.p.a., deve essere fatta valere dalla parte nel termine decadenziale di centottanta giorni*”; “*il rilievo della nullità da parte del giudice in via officiosa non può intervenire quando sia la parte stessa a far valere detta forma di invalidità, in via di azione; l'esercizio del potere officioso da parte del giudice, in tale caso, renderebbe vana la previsione stessa del termine decadenziale per la deduzione del vizio in via autonoma da parte del ricorrente*”; e “*la regola quae temporalia ad agendum, perpetua ad excipiendum trova dunque necessaria*

applicazione anche con riguardo alla deduzione della nullità nel giudizio amministrativo, da parte del ricorrente, ope actionis, in quanto la possibilità di dedurla sempre dalla parte resistente o di rilevarla sempre da parte del giudice è consentita solo, e appunto, quando la nullità viene in rilievo ope exceptionis” (Consiglio di Stato, sezione III, sentenza n. 4566 del 2019); “la rilevabilità d’ufficio del vizio di nullità può avvenire solo in favore della parte resistente (nel senso cioè del non accoglimento della domanda proposta dal ricorrente) e non già anche in favore di quest’ultimo, rispetto al quale viceversa è prescritto un preciso onere a pena di decadenza (art. 31 c.p.a.)” (TAR Sicilia Catania, sezione II, sentenza n. 2900 del 2016).

Tutto ciò premesso, il ricorso è infondato.

In punto di fatto, risultano accertate, nell’immobile oggetto delle CILA, le allegate illegittimità, consistenti nei seguenti interventi realizzati *sine titulo*: frazionamenti e fusioni, con le integrazioni impiantistiche necessarie a dar luogo a unità immobiliari autonome; mutamento di destinazione d’uso del locale legnaia in locale abitativo; realizzazione del piano seminterrato adibito a cantina.

Al riguardo, giova ribadire che, per consolidato orientamento giurisprudenziale, “*la valutazione dell’abuso edilizio presuppone una visione complessiva e non atomistica delle opere realizzate ... in quanto il pregiudizio arrecato al regolare assetto del territorio deriva non da ciascun intervento a sé stante bensì dall’insieme delle opere nel loro contestuale impatto edilizio e nelle reciproche interazioni?*” (da ultimo, Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza n. 2738 del 2018); e ciò anche quando gli interventi si siano svolti nel corso del tempo, come nel caso in esame.

Sia l’Amministrazione sia il verificatore concordano nel qualificare quelli realizzati come interventi di ristrutturazione edilizia, in quanto finalizzati a trasformare l’edificio originario “*mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell’edificio, l’eliminazione, la modifica e*

l'inserimento di nuovi elementi ed impianti ..." (articolo 3, comma 1, lettera d, del D.P.R. n. 380 del 2001).

Con le CILA n. 649 del 2011 e n. 272 del 2016 (in sanatoria, ai sensi dell'articolo 6, comma 7, del D.P.R. n. 380 del 2001, nel testo vigente *ratione temporis*), la ricorrente ha inteso dare seguito, rispettivamente, ai seguenti interventi: *"diversa distribuzione degli spazi interni, ... manutenzione generale ... integrazione dell'impiantistica"*; *"frazionamento unità immobiliare"*. Con la pratica n. 276 del 2016, la ricorrente ha inteso, poi, conseguire l'abitabilità delle due unità immobiliari così ricavate.

Al riguardo, il Consiglio di Stato, con il parere n. 1784 del 2016 (invocato dalla stessa ricorrente), ha affermato quanto segue:

- la CILA deve ritenersi *"un istituto complementare alla SCIA, poiché entrambi si inquadrano nel processo di liberalizzazione delle attività private"*; *"in entrambe le ipotesi il privato è legittimato ad iniziare l'attività sulla base dello schema norma-fatto-effetto, poiché tanto la segnalazione certificata quanto la comunicazione asseverata costituiscono per legge fatti idonei a esercitare un'attività privata su cui insistono interessi generali"*;
- *"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"*.
- nell'ipotesi *"in cui la comunicazione sia utilizzata al di fuori della fattispecie legale, ossia per eseguire opere che richiedano il permesso di costruire (o la stessa SCIA) o, comunque, in violazione della normativa in materia ... 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 [...]"*;

- *“resta ovviamente fermo ... che, nei casi in cui un’opera che avrebbe richiesto un permesso di costruire o una SCIA è stata eseguita dall’interessato sotto il regime di CILA, l’abuso non viene sanato con le sanzioni relative alla CILA”; “in questi casi, come si è detto, la CILA è del tutto inidonea a legittimare un’opera che è, e resta, sine titulo: la sua natura totalmente abusiva continua a poter essere rilevata, in ogni momento e senza limiti di tempo, dall’amministrazione competente”.*

Nel caso all’esame del Collegio, l’Amministrazione ha correttamente ritenuto che la mancanza della legittimità urbanistico-edilizia dell’immobile (per le ragioni sopra rappresentate) precludesse la realizzazione di ulteriori interventi, ancorché in astratto soggetti a semplice CILA, e ha pertanto azionato i propri ordinari poteri repressivi, di cui rimane senz’altro titolare.

Il richiamo improprio delle norme sull’annullamento in autotutela potrebbe al più indurre dubbi sull’utilità della presente impugnazione, per essersi il Comune, in questa prima fase, limitato a constatare l’insussistenza dei presupposti per la presentazione di una CILA (presumibilmente riservando a una fase successiva l’adozione di concreti atti repressivi dell’abuso). Tuttavia il Collegio ritiene che vi fosse comunque un interesse, in capo alla ricorrente, a contestare l’asserita abusività dell’immobile nel suo complesso, appunto in vista delle ulteriori misure che il Comune verosimilmente intraprenderà.

Ebbene, per le ragioni sopra illustrate e per le risultanze della disposta verifica, il Collegio ritiene legittima l’azione dell’Amministrazione comunale, per avere stigmatizzato l’abusività degli interventi realizzati sull’edificio e la conseguente insussistenza – evidentemente riscontrabile senza limiti di tempo e senza particolari incombenti motivazionali – dei presupposti per la presentazione di una CILA (sia pure, come si è detto, per interventi in astratto realizzabili per tal via).

Il ricorso deve, pertanto, essere respinto.

La peculiarità della vicenda procedimentale sorregge la compensazione delle spese del giudizio, fatto salvo il compenso del verificatore, che deve essere posto a carico della parte ricorrente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto (n. 742/2018 r.g.), lo respinge.

Spese compensate, salvo il compenso del verificatore, che viene posto interamente a carico della parte ricorrente, e liquidato nella misura di complessivi euro 945,00 (novecentoquarantacinque/00), oltre accessori di legge, detratto l'anticipo ove già versato.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 8 gennaio 2021, in collegamento da remoto in videoconferenza, ai sensi dell'articolo 25 del decreto-legge n. 137 del 2020, convertito in legge n. 176 del 2020, con l'intervento dei magistrati:

Michelangelo Maria Liguori, Presidente

Michele Buonauro, Consigliere

Valeria Ianniello, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Valeria Ianniello

IL PRESIDENTE
Michelangelo Maria Liguori

IL SEGRETARIO