



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 269 del 2021, proposto da Trupia Srl, Fitness e Sport Milano società sportiva dilettantistica a responsabilità limitata, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentate e difese dall'avvocato Vincenzo Latorraca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Baranzate, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Angela Sarli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

ovvero per la declaratoria di nullità

- del provvedimento prot. 21761 datato 18.12.2020, a firma del Responsabile area sviluppo del territorio del Comune di Baranzate, recante “*Procedimento di comunicazione di inizio lavori certificata - Ordine di non effettuare l'intervento e comunicazione di inefficacia della c.i.l.a. (art. 6 bis d.P.R. 380 del 2001 e ss.mm.)*”, nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 23 novembre 2021 la dott.ssa Laura Patelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con il ricorso in epigrafe, Trupia Srl e Fitness e Sport Milano Ssd a r.l. hanno impugnato il provvedimento del Comune di Baranzate avente prot. 21761 datato 18 dicembre 2020, recante l'ordine di non effettuare l'intervento e la comunicazione di inefficacia della comunicazione di inizio lavori asseverata (Cila) del 14 ottobre 2020 n. 17765.

2. Le società ricorrenti hanno esposto di essere rispettivamente proprietaria e conduttrice dell'immobile sito nel Comune di Baranzate, Via Milano, n. 255, contraddistinto catastalmente al fg. 68 mapp. 30 e 31 sub 705, 720 e 721.

Il Comune, con ordinanza n. 76 del 20.12.2019, aveva ingiunto a Trupia Srl, quale proprietaria, e a Fitness Baranzate Srl, quale conduttrice dell'epoca, la rimozione e demolizione di una serie di opere abusive interessanti tutto l'immobile, con illegittimo mutamento della destinazione d'uso da industriale a commerciale. In particolare per quanto concerne il primo piano, l'amministrazione accertava l'intervenuta fusione tra l'unità immobiliare del piano rialzato con quella del primo piano, con collegamento tramite una scala esterna e realizzazione di divisori interni diversi da quelli dichiarati. L'ordinanza predetta veniva impugnata con autonomo ricorso al T.A.R., avente R.G. n. 120/2020 e attualmente pendente.

3. La società proprietaria presentava poi, in data 14 ottobre 2020, una comunicazione di inizio lavori asseverata (Cila) per lavori di manutenzione straordinaria, indicando quale data di inizio lavori quella del 4 marzo 2019, antecedente a quella di presentazione della pratica. Nell'ottica della proprietaria, la Cila era dunque finalizzata alla sanatoria delle sole opere del primo piano, già integralmente realizzate. Nella relazione tecnica accompagnatoria, l'intervento veniva descritto come già compiuto "recentemente": *"Allo stato attuale i subalterni oggetto dell'intervento sono inutilizzati [...]. L'edificio ha una struttura in cemento armato, tamponamenti esterni e tavolati interni in laterizio, soletta in cemento armato. Lo spazio oggetto della pratica è situato al piano primo di un immobile di tre piani. L'ingresso avviene da un vano scala esclusivo che si raggiunge oltrepassando il portone carrabile principale affacciato direttamente su Via Milano. Recentemente sono state eseguite le seguenti attività: demolizione corpo uffici. Parziale demolizione del blocco bagni. Le opere da sanare rispetto all'autorizzato nell'unità 720 riguardano la formazione di locali ad uso servizi igienici, la formazione di locali tecnici e accessori. La nuova distribuzione nell'unità 721 prevede la formazione di due ampi locali in variante a quanto previsto con la CILA 69/2019 prot. 9933. In ultimo è presente una parete che separa le rampe con il pianerottolo del vano scala comune alle due unità. Completano la descrizione delle opere due rampe con pendenza inferiore al 7% che collegano la quota del pianerottolo delle scale con gli spazi del subalterno 720 e del subalterno 721"*.

4. Il Comune adottava quindi, in data 18 dicembre 2020, il provvedimento qui impugnato, con il quale comunicava l'inefficacia della Cila, evidenziando che:

- le medesime opere descritte nella Cila erano state oggetto di ordinanza di demolizione, senza che la proprietaria avesse comunicato l'ottemperanza alla stessa;
- una serie di dichiarazioni erano comunque erronee o mancanti;
- la dichiarazione relativa alle opere oggetto di Cila era falsa, in quanto le medesime erano già state realizzate;

- le opere oggetto di sanatoria facevano parte di un complesso di opere più ampio eseguite sullo stabile, tutte abusive, senza che si potesse procedere a una sanatoria frazionata;
- la Cila non rispondeva ai requisiti di cui all'art. 36 d.P.R. n. 380/2001;
- l'intervento non era urbanisticamente conforme, poiché sarebbe stato necessario ricondurre previamente le opere alla destinazione industriale originaria;
- la destinazione commerciale impressa all'area non era ammessa nell'area ARU6 in cui rientrava l'immobile;
- l'intervento non era conforme sotto gli aspetti igienico-sanitari.

5. Sul presupposto dell'illegittimità del provvedimento, le società indicate in epigrafe hanno proposto ricorso innanzi a questo T.A.R., articolato in sette motivi.

6. Il Comune di Baranzate si è costituito in giudizio, in data 11 marzo 2021, per resistere al ricorso.

7. L'istanza cautelare proposta col ricorso è stata respinta dal T.A.R. con ordinanza n. 301 del 16 marzo 2021, con la quale si è rilevato anche che la procura alle liti delle ricorrenti non reca sufficienti elementi identificativi di specialità e si è assegnato termine per il deposito di un'idonea procura alle liti, riconosciuto l'errore scusabile.

Nel termine assegnato, le ricorrenti hanno poi depositato una nuova procura alle liti, dotata degli elementi di specialità prescritti.

8. Il Consiglio di Stato, con ordinanza n. 4870 del 10 settembre 2021, in riforma dell'ordinanza cautelare di questo T.A.R., ha accolto la domanda cautelare originariamente formulata, osservando che *“in termini di fumus boni juris, occorre approfondire nel merito la valutazione degli elementi sopravvenuti invocati, posti a base dell'autonomia del nuovo giudizio, con particolare riferimento alle parziali demolizioni ed alla c.d. cila in sanatoria, oggetto del diniego impugnato;*

- rilevato che, in termini di periculum in mora, nel bilanciamento dei contrapposti interessi ed in considerazione dello stato dei luoghi, assume rilievo preminente l'utilizzo dell'immobile e lo svolgimento dell'attività di palestra, prospettata come indispensabile per la stessa esistenza della società sportiva dilettantistica'.

9. In vista dell'udienza pubblica per la trattazione di merito, le parti hanno depositato documenti e memorie, insistendo nelle rispettive difese.

Infine, all'udienza del 23 novembre 2021, previa discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso è articolato in sette motivi, con i quali si deduce (i) la nullità e illegittimità del provvedimento in quanto il potere di diniego di Cila non sarebbe tipizzato nell'ordinamento; (ii) la violazione degli articoli 7 e 10-bis della legge n. 241/1990, per essere state omesse le garanzie partecipative delle società, (iii) la carenza di istruttoria sotto vari profili motivazionali del provvedimento, (iv) violazione del principio di proporzionalità, (v) violazione dell'art. 21 della l. n. 383/2000 poiché la sede delle associazioni di promozione sociale ed i locali nei quali si svolgono le relative attività sarebbero compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee, (vi) violazione dell'art. 41 Cost. poiché l'attività svolta nei locali abusivi dalla società sportiva dilettantistica sarebbe esplicitazione di attività economica tutelata dalla Costituzione, (vii) eccesso di potere per non avere il Comune valutato la disponibilità delle parti private a ottemperare parzialmente all'ordine di demolizione.

2. Le censure predette, talune delle quali devono essere analizzate congiuntamente in quanto connesse, muovono dal presupposto che fosse possibile procedere a una sanatoria parziale degli abusi, con opere, tramite la Cila di cui si è detto in narrativa, appunto volte a sanare la situazione delle sole opere realizzate al primo

piano dell'edificio, mediante la demolizione di alcune strutture interne e la realizzazione di altre.

Deve premettersi, in linea generale (e necessariamente con riferimento al solo diniego di sanatoria di una parte delle opere abusive oggetto del presente giudizio), che la prospettiva in cui si sono poste le ricorrenti, volta alla sanatoria parziale di plurime opere abusive considerate partitamente, è scorretta e non condivisibile.

2.1. Sul punto il Collegio osserva come, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, al fine di valutare l'incidenza sull'assetto del territorio di un intervento edilizio, consistente in una pluralità di opere, va compiuto un apprezzamento globale delle opere medesime, atteso che la considerazione atomistica dei singoli interventi non consente di comprendere in modo adeguato l'impatto effettivo degli interventi compiuti; i molteplici interventi eseguiti non vanno considerati cioè in maniera "frazionata"; essi, al contrario, debbono essere vagliati in un quadro di insieme e non segmentato (cfr., Consiglio di Stato, sez. VI, 6 febbraio 2019, n. 902; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 25 marzo 2019, n. 646; id., 2 ottobre 2020, n. 1767). Peraltro, nel caso di specie, non vi sarebbe altro modo di considerare le opere realizzate – se non unitariamente come correttamente ha fatto il Comune – poiché trattasi di opere realizzate su un unico immobile, nel quale le unità immobiliari dei vari piani sono state fuse e frazionate al fine di conseguire complessivamente la trasformazione dello stesso da edificio industriale a palestra (con destinazione commerciale).

In tale quadro complessivo, non può certamente discorrersi di interventi limitati al primo piano, posto che tutte le opere hanno realizzato un nuovo organismo edilizio, complessivamente diverso dal precedente.

2.2. Deve inoltre osservarsi che correttamente il Comune ha ritenuto che la Cila non fosse idonea a sanare gli abusi realizzati per assenza delle condizioni di cui all'art. 36 d.P.R. n. 380/2001, poiché il presupposto dell'accertamento di

conformità è che la situazione di fatto attualmente abusiva sia conforme alla disciplina urbanistica dell'epoca di realizzazione e di quella della domanda. Invece, nel caso di specie, le società ricorrenti pretendevano – per il tramite della Cila con opere di demolizione e ricostruzione – di giungere a una sanatoria con opere, pacificamente non ammissibile nel nostro ordinamento.

Inoltre, come pacificamente ritenuto dalla giurisprudenza amministrativa, lo scrutinio circa la doppia conformità delle opere richiesto dall'art. 36 d.P.R. n. 380/2001 non può che essere complessivo nel caso in cui – come quello in esame – siano realizzate abusivamente più opere tutte funzionalmente collegate tra loro all'esercizio di un'attività commerciale, nello specifico una palestra. *“L'art. 36 d.P.R. n. 380/01, del resto, regola la sanatoria avuto riguardo all'intervento abusivo e non alla singola opera abusiva; sicché, risultando l'intervento, anche alla stregua delle tipologie di intervento definite dall'art. 3 DPR n. 380/01, il risultato edilizio di una singola opera o di plurime opere funzionalmente connesse, la sanatoria dell'intervento non può non avere ad oggetto il complesso delle opere in cui lo stesso si sostanzia”* (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. VI, 16 marzo 2020, n. 1848; id., 4 febbraio 2019, n. 843).

Tali principi sono applicabili anche nel caso di specie, ove la proprietaria ha cercato di ottenere l'effetto di sanatoria di cui all'art. 36 d.P.R. n. 380/2001 per il tramite di una Cila.

Ciò conduce al rigetto dei motivi volti a censurare il provvedimento impugnato per non aver considerato frazionatamente sanabili le opere abusive (terzo e settimo motivo) e per non aver considerato che le sole opere del primo piano non avrebbero comportato alcun mutamento di destinazione d'uso (quinto motivo).

3. Quanto sinora osservato consente di dichiarare l'infondatezza anche del primo motivo, con cui si deduce che il Comune avrebbe utilizzato un potere non tipizzato nel dichiarare inefficace la Cila in sanatoria.

Infatti, “*deve ritenersi che la peculiare natura giuridica di tale comunicazione non precluda all'amministrazione l'esercizio degli ordinari poteri repressivi e sanzionatori, implicitamente previsti dall'art. 6 bis DPR n. 360/01, nel caso in cui l'attività libera non coincida con l'attività ammessa (cfr. TAR Campania Napoli, Sez. II, 17 settembre 2018 n. 5516; TAR Veneto, Sez. II, 15 aprile 2015 n. 415)*” (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, 6 aprile 2020, n. 1338).

Nel caso in esame, quindi, il Comune ha fatto legittima applicazione del potere che ad esso compete in termini di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale; si aggiunge che nell'esercizio del potere di vigilanza sulla attività edilizia non sussiste alcun obbligo, in capo alla Amministrazione, di ulteriore comparazione degli interessi privati coinvolti né alcun affidamento del privato, meritevole di tutela, al mantenimento delle opere abusive per effetto del decorso del tempo (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 17 ottobre 2017, n. 9).

In relazione a tale ultima considerazione, deve essere rigettato anche il quarto motivo con cui si deduce violazione del principio di proporzionalità.

4. Parimenti infondato è il secondo motivo di ricorso, con cui si lamenta l'omissione di garanzie partecipative delle società, che avrebbero dovuto essere coinvolte nel procedimento prima di giungere alla dichiarazione di inefficacia della Cila.

Si è già sopra osservato che la dichiarazione di inefficacia della Cila adottata dal Comune non è altro che l'esplicazione del potere di repressione degli abusi edilizi (peraltro già esercitato con il precedente ordine di demolizione del complesso delle opere). Come costantemente ritenuto dalla giurisprudenza amministrativa, in materia di repressione degli abusi, l'omissione delle garanzie procedurali è influente, avuto riguardo alla natura vincolata del provvedimento demolitorio degli abusi edilizi e alla correlativa insussistenza di elementi tali da far ritenere che

l'apporto del privato avrebbe potuto condurre ad un esito diverso (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. II, 13 giugno 2019, n. 3971).

5. È infine inammissibile per genericità il sesto motivo di ricorso, atteso che con lo stesso le ricorrenti si limitano a rimarcare l'importanza anche costituzionale dell'espletamento di un'attività commerciale, senza in alcun modo dedurre quale sia la rilevanza del principio costituzionale nel senso di eventualmente consentire l'arbitrario esercizio di tale attività in violazione delle altre regole poste dall'ordinamento.

6. Conclusivamente, alla luce di quanto sopra, il ricorso deve essere rigettato.

7. Le spese di lite seguono la soccombenza, come per legge, e sono liquidate nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna in solido le ricorrenti alla refusione, in favore del Comune di Baranzate, delle spese di lite, liquidate in euro 3.000,00 (tremila/00), oltre Iva e Cpa.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 23 novembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Italo Caso, Presidente

Antonio De Vita, Consigliere

Laura Patelli, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Laura Patelli

IL PRESIDENTE
Italo Caso

IL SEGRETARIO