



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 6360 del 2015, proposto da Valeria Dellagaren, rappresentata e difesa dagli avvocati Cristina Coda, Davide Gatti, con domicilio eletto presso lo studio Gian Marco Grez in Roma, corso Vittorio Emanuele II, 18;

contro

Comune di Sillavengo, Unione Bassa Sesia, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda) n. 02035/2014, resa tra le parti, concernente diniego permesso di costruire in sanatoria - demolizione opere

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 febbraio 2022 il Cons. Roberta Ravasio e uditi per le parti gli avvocati Nessuno è presente per le parti costituite.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza in epigrafe indicata il TAR per il Piemonte ha respinto il ricorso proposto dalla appellante per ottenere l'annullamento dell'ordine di rimuovere, entro trenta giorni dalla notificazione, le opere realizzate nell'immobile ubicato nel Comune di Sillavengo, in via A. Volta, identificato al Foglio n. 3, mapp. 191 (ex 175) del N.C.T., finalizzate alla trasformazione dello stesso da deposito attrezzi agricoli ad abitazione, con modifica della superficie e dei volumi, ivi comprese due piattaforme in cemento esterne all'edificio; la signora Dellagaren ha inoltre agito in giudizio per ottenere l'annullamento del provvedimento con cui è stata respinta l'istanza di sanatoria ex art. 36 del D.P.R. n. 380/2001, relativa alle medesime, nonché l'annullamento o la disapplicazione dell'art. 14, lett. d), delle vigenti N.T.A., il quale consente la realizzazione di edifici residenziali in zona agricola ai soli imprenditori agricoli, qualità che l'appellante non possiede.

2. Con l'appellata sentenza il TAR ha ritenuto:

- la legittimità dell'art. 14, lett. d), delle NTA, e la conseguente legittimità del diniego di sanatoria, che si fonda sulla constatazione che la signora Dellagaren non è titolare di una impresa agricola;
- la legittimità dell'ordine di demolizione, sia nella parte in cui include le opere in cui si è compendiato il cambio di destinazione d'uso, sia nella parte in cui include le due piattaforme in cemento esterne all'edificio;

- la legittimità del termine di trenta giorni, fissato dall'Amministrazione per il ripristino dello status *quo ante*.

3. La signora Dellagaren ha impugnato l'indicata decisione del TAR per il Piemonte.

4. L'Amministrazione non si è costituita in giudizio.

5. L'appello è stato chiamato per la decisione alla pubblica udienza del 10 febbraio 2022, quando è stato trattenuto in decisione.

6. Con il primo motivo l'appellante deduce l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto la legittimità dell'art. 14, comma 2, lett. d, delle N.T.A., a norma del quale *“La costruzione di residenze [è] ammessa per il soddisfacimento delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo personale ai sensi dell'art. 12 della L. 9.5.1975 n. 153”*.

6.1. Sul punto il TAR ha sostanzialmente dedotto che non esiste una norma di legge che precluda, nella predisposizione degli strumenti urbanistici, di dare rilevanza ad una particolare qualifica, o situazione soggettiva del richiedente, al fine di consentire un intervento edilizio; in particolare, l'art. 11 e l'art. 17 del D.P.R. n. 380/2001 non possono essere letti nel senso che precludono ai comuni l'adozione di previsioni che annettano la possibilità di realizzare residenze in zone agricola al possesso della qualità di imprenditore agricolo: il primo perché è una previsione generica, il secondo perché rileva ai soli fini del riconoscimento di una agevolazione agli imprenditori agricoli, consistente nell'esonero dal pagamento degli oneri di costruzione.

6.2. A sostegno della censura l'appellante invoca una lettura dell'art. 14, comma 2, lett. d), delle N.T.A. conforme ai principi rinvenienti dalla legislazione statale, e in particolare dall'art. 17, comma 3, del D.P.R. n. 380/2001, che – secondo l'appellante - la giurisprudenza consolidata interpreta nel senso che la qualità di imprenditore agricolo sarebbe rilevante ai soli fini della realizzazione, in zona agricola, di residenze

con esonero dall'obbligo di pagare il contributo di costruzione; non potrebbe, invece, essere negata la possibilità di realizzare residenze in zona agricola a chi, pur non essendo imprenditore agricolo, non chieda di essere esonerato dall'obbligo di pagare gli oneri di costruzione.

6.3. Il Collegio condivide le statuizioni del primo giudice. Gli artt. 11 e 17 del D.P.R. n. 380/2001 sono norme troppo generiche perché da esse possa inferirsi l'esistenza di un divieto, imposto dal legislatore statale al pianificatore territoriale, di adottare previsioni che circoscrivano la legittimazione alla realizzazione di determinati interventi edilizi. Deve, anzi, ritenersi consentito ed auspicabile che le norme di attuazione di uno strumento urbanistico specificchino eventuali condizioni particolari in cui deve trovarsi il richiedente un titolo edilizio, al fine di evitare che la destinazione urbanistica di una singola zona possa essere facilmente elusa: tale esigenza, in particolare, è rilevabile tutte le volte in cui lo strumento urbanistico consenta la realizzazione di manufatti che non abbiano, oggettivamente, una destinazione univoca, così che la conformità alla destinazione urbanistica venga in definitiva a dipendere dal tipo di attività cui i manufatti sono asserviti.

6.4. Così, ad esempio, mentre uno scalo ferroviario o un impianto sportivo possiedono una spiccata ed oggettiva connotazione, che rende facile il riscontro del rispetto della destinazione di urbanistica, un "capannone" può ospitare una molteplicità di attività (artigianali, industriali, terziarie, di natura privata o pubblica), delle quali solo alcune possono essere compatibili con la destinazione di zona. Si veda, ad esempio, il caso recentemente deciso dalla Sezione con sentenza n. 1278 del 28 febbraio 2022, la quale ha escluso che un capannone ad uso officina per la manutenzione di veicoli, realizzato in zona nella quale era consentita la realizzazione di officine per la manutenzione di veicoli pubblici, potesse essere legittimamente

rilasciato ad un soggetto privato, per uso privato, sol per la ragione che il capannone astrattamente si prestava anche alla manutenzione di veicoli pubblici: in quel caso la Sezione ha rilevato che *“il rispetto della destinazione urbanistica impressa ad un fondo deve essere verificabile, e verificato, dall’Amministrazione allorché questa viene richiesta del rilascio di un titolo edilizio; pertanto, ove il progetto dell’opera edilizia non denunci in modo inequivocabile che essa sarà utilizzata per una destinazione prevista dallo strumento urbanistico, costituisce onere del richiedente il titolo edilizio quello di esplicitare e dimostrare l’uso – conforme allo strumento urbanistico- che intende farne: così, ad esempio, con riferimento ad un parcheggio da realizzarsi su suolo privato, utilizzabile però solo per fini pubblici, il richiedente il titolo edilizio deve quantomeno allegare la pendenza di procedimenti, negoziali o amministrativi, finalizzati a vincolare ad utilizzo pubblico il futuro parcheggio”*.

6.5. Ebbene, proprio con riferimento a simili casi è necessario che il rilascio del titolo edilizio sia preceduto da una accurata verifica delle condizioni che comprovano l’effettivo utilizzo cui il manufatto è destinato ed è auspicabile che tali condizioni siano già tipizzate nelle previsioni dello strumento urbanistico, fermo restando che si deve trattare di condizioni coerenti con le previsioni del piano urbanistico e proporzionali allo scopo che questo si prefigge. Tra tali condizioni può esservi anche la previsione che il richiedente o il fruitore del nuovo manufatto, vantino determinati titoli o qualifiche.

6.6. Dunque, il fatto che uno strumento urbanistico imponga, al fine di consentire la realizzazione di edifici residenziali in zona agricola, il possesso del titolo di imprenditore agricolo in capo all’effettivo fruitore del nuovo edificio residenziale, non può essere ritenuto, *ex se*, quale causa di illegittimità della relativa previsione.

6.7. Per quanto riguarda, poi, la Regione Piemonte, si deve ricordare che l’art. 25 della L.R. n. 56/77 stabilisce, al comma 3, che hanno titolo per edificare residenze

rurali gli imprenditori agricoli professionali nonché quelli non professionali che però abbiano il domicilio o la residenza nella azienda interessata: si tratta di una norma che, all'evidenza, circoscrive la cerchia dei soggetti legittimati a chiedere il rilascio del titolo edilizio necessario a realizzare, in zona agricola, una unità immobiliare ad uso residenziale, e che risulta comunque applicabile anche se non espressamente recepita nei singoli piani regolatori; essa fonda la legittimità di tutte le norme, contenute in singoli strumenti urbanistici, che ne recepiscano espressamente il contenuto, e nello stesso tempo determina l'illegittimità delle eventuali previsioni che, invece, consentano espressamente, anche a coloro che non siano imprenditori agricoli, di realizzare residenze in zona rurale, sia pure con obbligo di corrispondere gli oneri di costruzione.

6.8. Tali considerazioni confermano la legittimità dell'art. 14, comma 2, lett. d) delle N.T.A. vigenti nel Comune di Sillavengo, e dunque anche la legittimità del diniego di sanatoria opposto alla signora Dellagaren, dovendosi ulteriormente precisare che neppure si ravvisa una incostituzionalità, per contrasto con norme statali, dell'art. 25 della L.R. Piemonte n. 56/77: ciò proprio per quanto già rilevato circa il fatto che le norme statali – e in particolare gli artt. 11 e 17 del D.P.R. n. 380/2001 – non ostano alla adozione di norme regionali o locali che limitino la legittimazione alla richiesta di un titolo edilizio con la finalità di assicurare il rispetto delle previsioni di zona e di evitarne l'elusione.

6.9. La censura in esame, va conclusivamente respinta.

7. Con un secondo motivo l'appellante censura la sentenza del TAR nella parte in cui ha ritenuto che spettava alla ricorrente chiedere di accedere alla sanzione pecuniaria, in luogo di quella demolitoria, dimostrando la ricorrenza delle condizioni che consentono di accedere a tale beneficio.

7.1. L'appellante rammenta di aver ottenuto il permesso di costruire n. 781/2012, relativo alla costruzione di un piccolo fabbricato rurale per attrezzi agricoli, che ha però realizzato con una maggior superficie ed una maggior altezza, e quindi anche con significativa maggiore volumetria. Essa sostiene che sarebbe evidente, già dal confronto tra il progetto licenziato con l'opera in concreto realizzata, che non sarebbe possibile procedere alla demolizione delle opere abusive senza pregiudizio per quelle legittimamente realizzate. Per tale ragione il TAR avrebbe dovuto accogliere la censura con cui si deduceva la violazione dell'art. 34 del DPR 380/2001, che imporrebbe sempre l'irrogazione della sanzione pecuniaria – in luogo di quella demolitoria – quando non sia possibile rimuovere le difformità senza pregiudizio di quelle legittimamente edificate, norma che, pertanto, verrebbe in considerazione già nella fase di irrogazione della sanzione.

7.2. La censura è infondata alla luce della giurisprudenza della Sezione (cfr. Cons. Stato, Sez. VI n. 4418 del 20 luglio 2018), che ha chiarito come l'art. 34 sia applicabile solo agli abusi meno gravi riferibili all'ipotesi della parziale difformità dal titolo abilitativo (in ragione del minor pregiudizio causato all'interesse urbanistico) e dell'annullamento del permesso di costruire (in ragione della tutela dell'affidamento che il privato ha posto nel titolo edilizio a suo tempo rilasciato e, poi, fatto oggetto di autotutela e della circostanza che l'opera è stata costruita comunque sulla base di un provvedimento abilitativo). Viceversa, con riferimento alle ipotesi di interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali, la sanzione della demolizione e della riduzione in pristino rimane l'unica applicabile, quale strumento per garantire l'equilibrio urbanistico violato (cfr. Cons. Stato, VI, 30-3-2017, n. 1484). Nel caso di specie le difformità del fabbricato residenziale rispetto al progetto licenziato appaiono di indubbia consistenza, e

quindi non v'è punto certezza che l'appellante possa accedere alla c.d. "fiscalizzazione" della sanzione, ai sensi dell'art. 34 del D.P.R. n. 380/2001.

7.3. In ogni caso va rammentato che - come la Sezione ha già avuto modo di precisare (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 12/12/2019, n. 8458 e 23/11/2018 n. 6658) - la possibilità di sostituire la sanzione demolitoria con quella pecuniaria deve essere valutata dall'amministrazione nella fase esecutiva del procedimento, che è successiva ed autonoma rispetto a quella che sfocia nell'ordine di demolizione: è in sede esecutiva, dunque, che la parte interessata può far valere la situazione di pericolo eventualmente derivante dall'esecuzione della demolizione delle parti abusive di un immobile. I citati precedenti della Sezione, inoltre, hanno già puntualizzato che l'impossibilità a demolire i manufatti abusivi, che consente di accedere alla c.d. fiscalizzazione, deve avere natura oggettiva, e non deve manifestarsi come semplice difficoltà che possa essere superata con l'adozione di particolari accorgimenti, per quanto costosi.

7.4. Ciò premesso, la censura in esame va respinta poiché non v'è prova - come condivisibilmente già affermato dal TAR - che l'appellante, per la limitata portata delle difformità versi in condizione di poter accedere alla "fiscalizzazione" dell'abuso; peraltro, seppure fosse il caso, l'omessa disamina di tale questione non inficia la legittimità dell'ordinanza di demolizione, trattandosi di aspetto che può, se del caso, essere esaminato in un momento successivo. Di conseguenza, sia pure con motivazione integrata, merita conferma anche il capo della appellata sentenza che ha ritenuto legittima l'ordinanza di demolizione, ancorché la stessa nulla abbia motivato in ordine alla possibilità di rimuovere le opere abusive senza pregiudizio per quelle legittimamente realizzate.

8. Con una terza censura l'appellante contesta la decisione del TAR, che ha ritenuto legittimo l'ordine di rimozione di due piattaforme in cemento, esterne all'edificio residenziale, delle dimensioni, l'una di metri 6,30 x 4,20, e spessore di 35 cm, l'altra di metri 11,73 x 6,52 e spessore di 15 cm: secondo il TAR, infatti, non potrebbero essere qualificate quali "opere di pavimentazione" o "di finitura", e beneficiare, così, del regime stabilito dalla legge per l'attività di edilizia libera, ai sensi dell'art. 6, comma 2, lett. c, del d.P.R. n. 380 del 2001

8.1. L'appellante sostiene che tali piattaforme sarebbero invece connesse all'edificio ad uso deposito di mezzi agricoli, assentito con il permesso di costruire n. 781/2012, e quindi assolverebbero alla funzione di finitura degli spazi esterni all'edificio residenziale.

8.2. L'assunto dell'appellante non appare verosimile, in considerazione del fatto che le due piattaforme hanno indotto l'impermeabilizzazione di oltre un centinaio di mq., sottratti all'uso agricolo: una simile opera, cioè, sarebbe compatibile con l'esistenza di una impresa agricola di dimensioni non proprio piccole, tali da necessitare una vasta area di movimentazione e da disporre di una ulteriore area coltivabile, di adeguate dimensioni, e non è stata dimostrata in giudizio l'esistenza, in loco, di una simile azienda agricola. Risulta quindi assai più verosimile che le due piattaforme siano state realizzate a finitura dell'edificio residenziale, la cui abusività travolge anche la asserita funzione di finitura delle due piattaforme.

L'appellante contesta ancora la decisione del TAR nella parte in cui ha ritenuto che il diniego di sanatoria non fosse illegittimo, nonostante all'appellante non fossero stati notificati i motivi ostativi ai sensi dell'art. 21 *octies* della L. n. 241/90.

9.1. In considerazione del tenore della norma citata, nella versione vigente all'epoca dei fatti, tale statuizione merita conferma: la decisione sulla istanza di sanatoria non

avrebbe potuto essere differente alla luce della constatata legittimità dell'art. 14, comma 2, lett. d) delle NTA, e della mancanza, in capo alla signora Dellagaren, del titolo di imprenditore agricolo.

10. L'appello va, conclusivamente, respinto.

11. Nulla per le spese in mancanza di costituzione dell'Amministrazione.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e per l'effetto conferma la sentenza appellata.

Nulla per le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Alessandro Maggio, Consigliere

Giordano Lamberti, Consigliere

Francesco De Luca, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Roberta Ravasio

IL PRESIDENTE
Giancarlo Montedoro

IL SEGRETARIO