



REPUBBLICA ITALIANA

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 281 del 2019, proposto da Alessandro Surace, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Dal Piaz, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avvocato Paolo Borioni in Roma, via Luigi Ceci, n. 21;

contro

Comune di Moncalieri, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Salvatore Mirabile, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda) n. 615/2018, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Moncalieri;

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 23 gennaio 2023 il Cons. Roberta Ravasio, in collegamento da remoto attraverso videoconferenza, con l'utilizzo della piattaforma "Microsoft Teams;

Uditi per le parti gli avvocati Salvatore Mirabile e Francesco Russo in sostituzione dell'avvocato Francesco Dal Piaz;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il sig. Alessandro Surace è comproprietario di un immobile sito in Moncalieri, Strada Santa Vittoria n. 30, edificato in forza di licenza edilizia n. 181 del 12.06.1975.

2. In data 16.03.2010 e 25.03.2010 l'Ufficio Tecnico Comunale, unitamente alla Polizia Municipale, effettuava un sopralluogo presso il suddetto immobile rilevando la presenza di opere realizzate in assenza di Permesso di Costruire e in assenza di Autorizzazione Paesaggistica, consistenti in una tettoia con struttura portante in muratura, superficie di 8,75 mt x 3,50 mt, altezza di 2,60 mt, adibita ad autorimessa adiacente all'immobile. Il Comune ordinava la demolizione del manufatto con ordinanza del 10.02.2011, ritualmente impugnata, in relazione al quale pende avanti questo Consiglio il giudizio d'appello n. 4616/2017 R.G.

3. In data 20.06.2011 il sig. Surace presentava d.i.a. in sanatoria per il suddetto manufatto ex art 36 D.P.R. 380/01.

4. Con nota Prot. 63458 del 31.12.2012, notificata in data 8.1.2013, a firma del Segretario Comunale per il Dirigente del Servizio SUAP - Edilizia Privata e Verifica di conformità, il Comune di Moncalieri respingeva l'istanza di accertamento di compatibilità paesaggistica.

5. Con nota Prot. n. 1917 del 11.1.2013, notificata in data 25.1.2013, a firma del Dirigente ad interim del Servizio SUAP - Edilizia Privata e Verifica di conformità Arch. Nicola PALLA, il Comune di Moncalieri respingeva la domanda di sanatoria.
6. Entrambi i provvedimenti venivano impugnati dal sig. Surace innanzi al TAR per il Piemonte, che, con sentenza n. 615/2018, respingeva il ricorso.
7. Il sig. Surace ha proposto appello avverso la pronuncia del TAR Piemonte.
8. Si è costituito in giudizio il Comune di Moncalieri, insistendo per il rigetto del gravame.
9. La causa è stata chiamata per la discussione in occasione dell'udienza straordinaria del 23.01.2023, a seguito della quale è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

10. Il primo ed il quinto motivo d'appello possono essere esaminati congiuntamente in quanto collegati ed entrambi rivolti avverso il capo di sentenza che ha ritenuto legittimo il diniego di sanatoria.
 - 10.1 Il TAR ha ritenuto che la tettoia di proprietà dell'appellante non avesse natura pertinenziale alla luce degli accertamenti svolti con sentenza n. 157/2017 ed in particolare delle dimensioni e dell'autonoma utilizzabilità del manufatto. Di conseguenza, l'opera è stata ritenuta contrastante con l'art. 28.1.4. delle N.T.A. del piano regolatore, che non consente, nelle aree AV, la realizzazione di nuove costruzioni. Tale ragione è stata ritenuta da sola sufficiente a giustificare il diniego di sanatoria. Il TAR ha inoltre rilevato che il ricorrente non aveva adempiuto alle richieste istruttorie del Comune, ritenute del tutto ragionevoli alla luce delle dimensioni del manufatto, e che pertanto il diniego era legittimo anche per tale autonomo motivo.
 - 10.2 Con il primo motivo d'appello l'appellante sostiene, invece, che la tettoia debba essere qualificata, ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. n. 380/2001, come

pertinenza dell'abitazione principale in quanto trattasi di un'opera di modesta entità e accessoria rispetto ad un'opera principale, il cui volume è inferiore al 20% rispetto a quello del manufatto principale; in particolare si tratterebbe di opera volta esclusivamente ad uso pertinenziale di parcheggio auto e priva di un valore di mercato.

10.3 Con il quinto motivo d'appello si sostiene che, in ogni caso, trattasi di tettoia aperta non qualificabile come nuova costruzione e dunque pienamente compatibile con l'art 28.1.4 delle N.T.A. Infine la documentazione presentata dall'appellante sarebbe stata esaustiva, infatti a seguito delle integrazioni e delle osservazioni presentate in data 19.3.2012 l'amministrazione non richiedeva ulteriori integrazioni da effettuarsi, indicate solo nel provvedimento impugnato.

10.4 Entrambi i motivi sono destituiti di fondamento.

10.4.1 Quanto alla supposta natura pertinenziale del manufatto abusivo, la giurisprudenza amministrativa è costante nel ritenere che la nozione di pertinenza, sul piano urbanistico - edilizio è limitata ai soli interventi accessori di modesta entità e privi di autonoma funzionale, mentre è inconferente l'art. 3, comma 1, lett. e.6) del D.P.R. n. 380/2001 (secondo cui rientrano tra gli interventi di nuova costruzione anche *“gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualificano come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale”*) in quanto tale previsione *“non pone, essa stessa, la definizione di pertinenza, bensì la presuppone”* (Consiglio di Stato sez. IV, 13/07/2022, n.5926), ragione per cui la nozione di pertinenza, ai fini urbanistici, deve essere tratta *aliunde*, e deve rispettare le caratteristiche individuate dalla giurisprudenza; sul punto si veda anche la recente pronuncia della Sezione del 17/03/2022, n.1957, secondo cui *“Il carattere pertinenziale non è riscontrabile nel caso in cui l'opera non sia di modesta entità, né si presenti come accessoria rispetto ad un'opera*

principale e, inoltre, dal punto di vista delle dimensioni e della funzione, si connoti per una propria autonomia rispetto all'opera cosiddetta principale.”.

10.4.2. Nel caso di specie si tratta di una tettoia con struttura portante in muratura, con una superficie di 8,75 mt x 3,50 mt, e un'altezza di 2,60 mt, adibita ad autorimessa. Sia le dimensioni del manufatto che la sua destinazione d'uso inducono ad escluderne la natura pertinenziale, trattandosi di opera dalle notevoli dimensioni e utilizzata come parcheggio delle autovetture, dunque del tutto autonoma rispetto al fabbricato principale. È inoltre inesatta l'affermazione secondo la quale l'opera non avrebbe un valore di mercato, posto che la presenza di un'autorimessa adiacente all'abitazione principale ne incrementa senza dubbio il valore di mercato e che si tratta di un manufatto autonomamente utilizzabile.

10.4.3 L'opera deve inoltre essere qualificata come nuova costruzione ai sensi dell'art 3 D.P.R. 380/01: infatti, *“La realizzazione di una tettoia va configurata sotto il profilo urbanistico come intervento di nuova costruzione non di natura pertinenziale e, anche ai fini dell'osservanza delle norme sulle distanze legali tra edifici, la nozione di costruzione deve estendersi a qualsiasi manufatto non completamente interrato che abbia i caratteri della solidità, stabilità e immobilizzazione al suolo, anche mediante appoggio, incorporazione o collegamento fisso ad un corpo di fabbrica preesistente o contestualmente realizzato, indipendentemente dal livello di posa e di elevazioni dell'opera”* (Consiglio di Stato sez. IV, 02/03/2018, n.1309); *“La realizzazione di una tettoia va configurata sotto il profilo urbanistico come intervento di nuova costruzione, richiedendo quindi il permesso di costruire, allorché difetti dei requisiti richiesti per le pertinenze e per gli interventi precari?”* (Consiglio di Stato sez. IV, 08/01/2018, n.72).

10.4.4. Di conseguenza, l'opera si pone in contrasto con l'art. 28.1.4. delle n.t.a. del piano regolatore, che non consente, nelle aree AV – tra le quali è incluso il fondo sul quale è stata realizzata la tettoia, - la realizzazione di nuove costruzioni. Tale contrasto fa sì che non sussista, nel caso di specie, il requisito della c.d. doppia

conformità richiesto dall'art 36 D.P.R. 380/01 per l'ottenimento del permesso di costruire in sanatoria.

10.4.5. Come ha recentemente ricordato la Sezione (sentenza 02/05/2022, n.3437), *“Il procedimento per la verifica di conformità ex art. 36 d.P.R. n. 380/2001 sfocia in un provvedimento di carattere assolutamente vincolato, il quale non necessita di altra motivazione oltre a quella relativa alla corrispondenza (o meno) dell'opera abusiva alle prescrizioni urbanistico - edilizie (e a quelle recate da normative speciali in ambito sanitario e/o paesaggistico) sia all'epoca di realizzazione dell'abuso sia a quella di presentazione dell'istanza ex art. 36 d.P.R. n. 380/2001. Ciò determina che in sede di accertamento di conformità è interamente a carico della parte l'onere di dimostrare la c.d. doppia conformità necessaria per l'ottenimento della sanatoria edilizia ordinaria ai sensi dell'art. 36 d.P.R. n. 380/2001 (già, art. 13 l. n. 47/1985), attesa la finalità dell'istituto in parola, secondo il quale presupposto indefettibile per il rilascio del permesso in sanatoria è la c.d. doppia conformità, vale a dire la non contrarietà del manufatto abusivo alla disciplina urbanistica vigente sia al momento della sua realizzazione sia al momento della presentazione dell'istanza di sanatoria.”*

10.4.6. Tali considerazioni appaiono da sole sufficienti a giustificare il diniego di sanatoria e pertanto comportano il venire meno dell'interesse a ricorrere in relazione agli ulteriori motivi argomenti svolti nell'ambito delle censure in esame. In ogni caso sono altresì corrette le affermazioni del TAR secondo le quali il mancato adempimento alle richieste istruttorie del Comune costituisce ulteriore motivo ostativo all'accoglimento dell'istanza di sanatoria, non essendo del resto necessaria la reiterazione della richiesta qualora il privato non ottemperi, come avvenuto nel caso di specie.

11. Il secondo, terzo e quarto motivo d'appello possono anch'essi essere esaminati congiuntamente in quanto rivolti avverso il medesimo capo di sentenza e relativi al diniego di compatibilità paesaggistica.

11.1 Il TAR ha ritenuto che l'infondatezza del motivo dedotto avverso il diniego di sanatoria edilizia facesse venire meno, sul piano processuale, l'interesse a censurare il diniego di sanatoria paesaggistica, posto che l'eventuale fondatezza di tali censure non avrebbe potuto comportare alcun beneficio per il ricorrente.

11.2 L'appellante sostiene che la tettoia sia stata realizzata in epoca antecedente al vincolo paesaggistico, che è stato apposto nel 1985 ma – a suo avviso - sarebbe diventato operativo solo in forza della D.G.R. n. 38-7278 del 7/10/2002.

11.2.1 A sostegno di tale tesi l'appellante cita le dichiarazioni di persone informate sui fatti prodotte nel corso del giudizio di primo grado nonché la relazione tecnica dell'Arch. Poma, ove si legge che *“[...] confrontando i materiali, le finiture, la tipologia strutturale della medesima tettoia con la struttura della casa si può affermare [...] che le due costruzioni siano state realizzate nel medesimo periodo e quindi prima del 1985. Infatti, l'intonaco, il tipo di finitura superficiale delle pareti, il colore appare essere il medesimo per entrambe le strutture, anzi il deperimento e l'uso ne assimila la costante uniformità e temporaneità [...]. La struttura della tettoia presenta inoltre numerose crepe: questo elemento fa supporre che non sia stata realizzata solo recentemente. Al contrario, analizzando attentamente la struttura della casa, questa, a differenza della tettoia, non presenta alcuna crepa”*.
Altresì, *“[...] lateralmente alla tettoia, ad una distanza di circa 50 cm vi è un cedro il cui fusto si presenta di notevoli dimensioni. A fronte di quanto si ritiene verosimilmente che non sarebbe stato possibile realizzare in tempi recenti la struttura di fondazione della tettoia in quanto le radici avrebbero certamente impedito la posa della costruzione e la conseguente sua stabilità e sicurezza”*.

11.2.2 Sarebbe inoltre errata l'affermazione secondo la quale l'opera è priva di titolo edilizio e pertanto non è possibile stabilirne l'epoca di realizzazione. L'opera, infatti, è stata citata nell'atto di compravendita e nell'istanza di condono presentata dalla precedente proprietaria Helvetia S.p.a., anche se non esplicitamente.

11.2.3. E, ancora, la circostanza che l'opera non appare dai rilievi fotografici antecedenti al momento in cui l'Amministrazione ha effettuato i primi sopralluoghi sarebbe irrilevante, in quanto dovuta alla presenza in loco, già dall'anno 2000, di un albero di cedro che ricopriva tutta l'area su cui insiste il manufatto, come si evince dal rilievo fotografico allegato alla perizia dell'Ing. Stefano Camino. Tali rilievi, semmai, confermerebbero la preesistenza del manufatto rispetto all'atto di acquisto dell'immobile, posto che la posizione dell'albero di cedro ed il suo radicamento rendevano impossibile realizzare la costruzione, che pertanto deve essere preesistente.

11.2.4 Il TAR, infine, avrebbe ignorato gli ulteriori indici dai quali dedurre l'epoca di realizzazione dell'abuso, ed in particolare: *“- il manufatto è stato acquistato dall'appellante già edificato (2005), - il manufatto è antecedente all'entrata in vigore del Codice per il Paesaggio (D. Lgs. 42/2004), - il manufatto è antecedente al 2000 (e quindi antecedente alla data in cui la Regione Piemonte, con D.G.R. Piemonte 7.10.2002 n. 38-7278 - doc. 14 - ha riconosciuto l'applicazione sul territorio piemontese dei vincoli paesaggistici, cd. "Galassini") ed al riguardo valgono anche le testimonianze acquisite di soggetti residenti in loco, - il manufatto è del tutto analogo, per tipologia architettonica e dei materiali costruttivi, all'immobile di cui è pertinenza, edificato in forza di concessione a metà degli anni '70 ed oggetto di domanda di condono a metà anni '80, e quindi già esistente prima del 1985, - il manufatto presenta segni di vetustà (crepe) e una vicinanza tale (50 cm.) ad alberi di alto fusto (cedro di rilevante dimensioni) per cui le fondamenta possono essere state realizzate unicamente allorché le radici non erano ancora sviluppate: quindi è del tutto verosimile la sua presenza trentennale (e quindi anteriore al 1985).”*

11.2.5. A fronte di tali indici incontrovertibili, l'appellante sostiene che la pretesa di una datazione certa del manufatto con il ricorso a campionatura dei materiali e ad aereofoto sia illegittima, in quanto impossibile da fornire.

11.2.6. Le opere, in definitiva, sarebbero antecedenti rispetto all'apposizione del vincolo e dunque non richiederebbero alcun accertamento di compatibilità paesaggistica.

11.3 I motivi non sono fondati.

11.3.1 In primo luogo occorre rilevare che l'appellante non ha contestato l'affermazione del TAR secondo la quale *“l'infondatezza del motivo dedotto avverso il diniego di sanatoria edilizia fa venire meno, sul piano processuale, l'interesse del ricorrente a censurare il contestuale diniego di sanatoria paesaggistica”*, essendosi limitato a riproporre le argomentazioni proposte in primo grado per dimostrare che la tettoia era stata realizzata in epoca antecedente rispetto all'apposizione del vincolo paesaggistico sull'area, affermando che tale dimostrazione *“rileva necessariamente anche ai fini della riforma della sentenza oggetto di appello”*. Tale considerazione sarebbe di per sé sufficiente a ritenere tali motivi inammissibili; infatti *“Nel processo amministrativo di appello, innanzi al Consiglio di Stato, è inammissibile la mera riproposizione dei motivi di primo grado senza che sia sviluppata alcuna confutazione della statuizione del primo giudice, atteso che l'effetto devolutivo dell'appello non esclude l'obbligo dell'appellante di indicare nell'atto di appello le specifiche critiche rivolte alla sentenza impugnata e le ragioni per le quali le conclusioni, cui il primo giudice è pervenuto, non sono condivisibili, non potendo il ricorso in appello limitarsi ad una generica riproposizione degli argomenti dedotti in primo grado.”* (Consiglio di Stato sez. III, 19/09/2022, n.8080).

11.3.2 In ogni caso le considerazioni del TAR sono corrette in quanto l'eventuale accertamento di compatibilità paesaggistica non avrebbe potuto comportare alcuna conseguenza positiva per l'appellante. Il contrasto dell'opera con l'art 28.1.4 delle N.T.A., per le motivazioni sopra esposte, è, infatti, motivazione da sola sufficiente a giustificare il diniego di sanatoria. Il Consiglio di Stato ha in più occasioni affermato che: *“Laddove il provvedimento amministrativo impugnato risulti sorretto da più ragioni giustificatrici tra loro autonome, logicamente indipendenti e non contraddittorie, il Giudice,*

ove ritenga infondate le censure indirizzate verso uno dei motivi assunti a base dell'atto controverso idoneo di per sé a sostenerne ed a comprovarne la legittimità, ha la potestà di respingere il ricorso sulla sola base di tale rilievo, con assorbimento delle censure dedotte avverso altri capi del provvedimento, indipendentemente dall'ordine con cui i motivi sono articolati nel gravame, in quanto la conservazione dell'atto implica la perdita di interesse del ricorrente all'esame delle altre doglianze” (Cfr. ex multis Consiglio di Stato, sez. V, 04/10/2022, n.8499).

11.3.3 Si rileva infine come gli elementi addotti dall'appellante non appaiono sufficienti a collocare temporalmente la realizzazione delle opere, e pertanto il relativo onere probatorio, gravante sul richiedente, non può ritenersi soddisfatto. Gli elementi addotti dall'appellante, infatti, hanno natura indiziaria e sono contraddetti da ulteriori elementi di segno opposto, quali l'assenza delle opere nell'istanza di condono presentata dalla precedente proprietaria del terreno e l'impossibilità di individuare l'opera tramite rilievi fotografici.

11.3.4. A ciò si aggiunga la considerazione che l'impossibilità di provare in maniera precisa, o con buona approssimazione, l'epoca di costruzione del manufatto, non può ridondare automaticamente a favore del privato.

11.3.5. Nel caso di realizzazione di opere edilizie senza il preventivo rilascio del titolo edilizio il cittadino si pone, volontariamente, in una situazione di illiceità della quale deve assumersi l'intera responsabilità; e tra le conseguenze delle quali deve farsi carico il cittadino in tale situazione v'è anche quella insita nel rischio della sopravvenienza di un regime urbanistico o vincolistico preclusivo. Proprio per tale ragione l'onere probatorio relativo alla preesistenza dell'opera abusiva, rispetto a norme preclusive entrate in vigore successivamente alla realizzazione, rimane unicamente a suo carico del cittadino.

11.3.6. Nella specie, trattandosi di opera non soggetta al regime della c.d. edilizia libera, l'appellante (o per lui il dante causa) avrebbe dovuto premunirsi del

necessario titolo edilizio, in mancanza del quale si è creata una situazione illecita che ha determinato l'insorgenza, a suo carico, dell'onere di dimostrare la preesistenza della tettoia rispetto al vincolo: per le ragioni indicate nei paragrafi che precedono tale onere probatorio deve ritenersi non assolto.

12. In definitiva l'appello deve essere respinto, con conseguenze conferma della sentenza di primo grado.

13. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante al pagamento, in favore del Comune di Moncalieri, delle spese relative al presente giudizio, che si liquidano in €. 5.000,00 (cinquemila), oltre accessori, se per legge dovuti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 gennaio 2023, celebrata in videoconferenza ai sensi del combinato disposto degli artt. 87, comma 4 bis, c.p.a. e 13 quater disp. att. c.p.a., aggiunti dall'art. 17, comma 7, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, recante *“Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia”*, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2021, n. 113, con l'intervento dei magistrati:

Luigi Massimiliano Tarantino, Presidente FF

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Giordano Lamberti, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Roberta Ravasio

IL PRESIDENTE
Luigi Massimiliano Tarantino

IL SEGRETARIO

LAVORI PUBBLICI