

N. 00243/2025 REG.PROV.COLL.
N. 02179/2024 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 Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 2179 del 2024, proposto da Royal Food s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Carmelo Barreca, Carmelo Anzalone ed Epifanio Ermanno La Rosa, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

contro

Comune di Catania, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Daniela Maria Macrì, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia;

per l'annullamento

1) del provvedimento del Comune di Catania Ufficio SUAP del 29 novembre 2024 con cui è stato disposto di “Revocare ... il provvedimento Dirigenziale n. 06/188 del 07.03.2024 ed il successivo provvedimento dirigenziale n. 06/835 del 27.09.2024 con i quali è stata rilasciata concessione di suolo pubblico per una superficie di Mq. 109.58 per l'anno 2024

per la collocazione di tavoli, sedie, pedana ed ombrelloni dinanzi al pubblico esercizio corrente in Via La Piana n°8/16 angolo Piazza S. Addamo n. 3/5”;

2) ove occorra e nei limiti d’interesse della nota della Direzione urbanistica dello stesso Comune di Catania prot. n. 447297 del 15 ottobre 2024, ivi compreso il verbale istruttorio prot. n. 445705 del 14 ottobre 2024;

3) di ogni atto istruttorio, ivi compresa, ove occorra, la comunicazione di avvio di procedimento di cui alle note prot. n. 467952 del 20 ottobre 2024 e prot. n. 474472 del 30 ottobre 2024;

4) nonché di ogni altro atto o provvedimento, comunque presupposto, connesso o consequenziale, ivi compreso, ove occorra, il regolamento/studio di dettaglio del centro storico di Catania adottato con delibera del Consiglio Comunale n. 7 del 23 marzo 2022.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti l’atto di costituzione in giudizio e la memoria del Comune di Catania;

Viste le memorie delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nella camera di consiglio del 15 gennaio 2025, il Presidente Aurora Lento e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell’art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato.

1. Con ricorso, notificato e depositato il 30 novembre 2024, la società Royal food s.r.l., premesso di essere proprietaria del ristorante “Il Bell’Antonio”, esponeva che il Comune di Catania, con i provvedimenti dirigenziali n. 6/188 del 7 marzo 2024 e n. 6/835 del 27 settembre 2024, l’aveva autorizzata a occupare, per l’anno 2024, mq

109,58 di suolo pubblico per la collocazione di tavoli, sedie, ombrelloni e pedana di livellamento amovibili dinanzi al proprio esercizio.

Precisava che, con nota del 19 luglio 2017, aveva presentato al SUAP una comunicazione inizio lavori asseverata (CILA) per la realizzazione di una pedana in legno amovibile sull'area oggetto di concessione del suolo pubblico.

Il SUAP, con nota prot. n. 284132 del 1° agosto 2017, aveva trasmesso copia della medesima alla Direzione urbanistica che l'aveva informata dell'avvenuta protocollazione con il n. 284132 in data 2 agosto 2017.

Rappresentava che il Dirigente del SUAP, a conclusione di un articolato procedimento, aveva adottato la determinazione n. 6 del 29 novembre 2024 con cui aveva revocato, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettere a) e d) del "regolamento comunale per la disciplina del canone unico patrimoniale e del canone per le aree mercatali" e dell'art. 21 *quinquies* della l. n. 241 del 1990, la concessione di suolo pubblico

Esposti i fatti, ha dedotto i seguenti motivi:

- 1) Violazione e falsa applicazione degli articoli 7, 8, 9 e 10 della l. n. 241 del 7 agosto 1990, come recepiti con gli articoli 9, 10, 11 e 12 della l.r. n. 7 del 21 maggio 2019. Violazione dei principi di partecipazione al procedimento amministrativo. Eccesso di potere sotto il profilo della contraddittorietà.
- 2) Eccesso di potere sotto i profili: dell'arbitrio; della contraddittorietà; dell'illogicità; del difetto di motivazione. Violazione: dell'art. 97 della Cost.; del principio del legittimo affidamento; del principio di proporzionalità; dell'art. 14 del "regolamento comunale per la disciplina del canone unico patrimoniale e del canone per le aree mercatali".
- 3) Violazione e falsa applicazione: dell'art. 3 e dell'art. 21 *quinquies* della l. n. 241 del 1990. Eccesso di potere sotto i profili: del difetto d'istruttoria e di motivazione. Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 della Cost..

4) Violazione e falsa applicazione dei principi contenuti nella l. n. 241 del 7 agosto 1990, come recepita dalla l.r. n. 7 del 21 maggio 2019. Violazione dei principi di partecipazione al procedimento amministrativo. Eccesso di potere sotto il profilo del difetto d'istruttoria.

5) Violazione e falsa applicazione: dell'art. 5 della l.r. n. 16 del 2016 che ha recepito con modifiche l'art. 10 del d.P.R. n. 380 del 2001; dell'art. 6 bis del d.P.R. n. 380 del 2001, recepito con modifiche dall'art. 3 della l.r. n. 16 del 2016. Eccesso di potere sotto i profili del difetto di istruttoria e di motivazione. Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 della Cost..

6) Violazione e falsa applicazione del codice dei beni culturali e di tutela del paesaggio di cui al d.lgs. n. 42 del 2004. Eccesso di potere sotto i profili del difetto d'istruttoria e motivazione. Eccesso di potere sotto il profilo del difetto dei presupposti e della motivazione per relationem. Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 della Cost..

2. Si è costituito in giudizio il Comune di Catania che ha depositato una memoria con cui ha chiesto il rigetto del ricorso, poiché infondato, vinte le spese.

3. La ricorrente ha depositato memoria di replica.

4. Alla camera di consiglio del 15 gennaio 2025, previo avviso di possibile definizione con sentenza in forma semplificata alle parti, che nulla hanno osservato, la causa è stata posta in decisione.

5. Il ricorso ha ad oggetto il provvedimento con cui il Comune di Catania ha revocato la concessione di suolo pubblico rilasciata alla ricorrente per lo svolgimento della propria attività di ristorazione nello spazio antistante il proprio locale.

La revoca è intervenuta in quanto la ricorrente aveva collocato una pedana in legno amovibile che, secondo il Comune di Catania, necessitava del permesso di costruire con conseguente asserita integrazione dei presupposti di cui all'art. 14, comma 1, lettere a) e d) del "regolamento comunale per la disciplina del canone unico

patrimoniale e del canone per le aree mercatali” e all’art. 21 *quinquies* della l. n. 241 del 1990.

Il Comune ha, in particolare, ritenuto che la ricorrente avesse fatto un uso improprio del suolo pubblico e, conseguentemente, violato la concessione, così facendo venire meno i presupposti del rilascio e determinando un imprevedibile mutamento della situazione in fatto, che legittimava la revoca.

6. Ciò posto, va precisato che il riferimento alla pendenza di un procedimento penale originato da una denuncia dello stesso Comune non integra gli estremi di autonoma ragione giustificativa.

Ne consegue che, pur essendo fondati, sono irrilevanti ai fini della decisione: il primo motivo, con cui la ricorrente deduce che avrebbe dovuto essere garantito il contraddittorio procedimentale in ordine a tale elemento; l’ultimo profilo del secondo motivo, con cui la ricorrente deduce che non costituirebbe adeguata motivazione il riferimento alla notizia di reato, in quanto si tratterebbe della denuncia inoltrata dallo stesso Comune per asserito abuso edilizio.

7. Vanno adesso trattati congiuntamente gli ulteriori profili del secondo motivo, il terzo e il quarto motivo con cui parte ricorrente deduce che: l’affermazione secondo cui la violazione del titolo concessorio conseguirebbe a una violazione edilizia sarebbe illogica, immotivata e contraddittoria; il Comune non aveva, in particolare, ritenuto che il mantenimento della pedana in legno amovibile, assentito con la CILA nel 2017, fosse ostativo al mantenimento della concessione di suolo pubblico in sede di rilascio negli anni precedenti, così creando un legittimo affidamento; laddove avesse ritenuto sussistente un abuso edilizio avrebbe, comunque, dovuto preventivamente intervenire sulla CILA, privandola di effetti (secondo motivo); la revoca non sarebbe stata adeguata motivata anche in relazione all’interesse pubblico sottostante (terzo motivo); la revoca della concessione di suolo pubblico, nel non

tenere conto della CILA, avrebbe aggirato le norme relative al potere d'incidenza sulla stessa (quarto motivo).

Le doglianze sono fondate secondo quanto di seguito precisato.

L'art. 6 *bis* del d.P.R. n. 380 del 2001 dispone, per quanto d'interesse: al comma 1, che gli interventi non riconducibili all'elenco di cui agli artt. 6, 10 e 22 sono realizzabili previa comunicazione dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato all'amministrazione competente, fatte 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; al comma 2, che l'interessato trasmette all'amministrazione comunale l'elaborato progettuale e la comunicazione di inizio dei lavori asseverata da un tecnico abilitato, il quale attesta, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti, nonché che sono compatibili con la normativa in materia sismica e con quella sul rendimento energetico nell'edilizia e che non vi è interessamento delle parti strutturali dell'edificio; al comma 5, che la mancata comunicazione asseverata dell'inizio dei lavori comporta la sanzione pecuniaria pari a € 1.000,00, che è ridotta di due terzi in caso di comunicazione spontanea quando l'intervento è in corso di esecuzione.

A ben vedere, la c.d. comunicazione d'inizio lavori asseverata (CILA) rappresenta il titolo general-residuale, necessario per tutti gli interventi edilizi per i quali le norme del testo unico non impongono la SCIA o il permesso di costruire, ovvero che non rientrano ai sensi dell'art. 6 nell'attività edilizia libera; ne deriva che sono ricondotte alla medesima opere qualitativamente rilevanti come, a titolo puramente esemplificativo, gli interventi di manutenzione straordinaria leggera ovvero quelli che, pur comportando cambi di destinazione d'uso urbanisticamente non rilevanti,

non riguardano parti strutturali dell'edificio e non incidono sui prospetti (vedi Consiglio di Stato, II, 24 aprile 2023, n. 4110).

Diversamente da quanto disposto per la SCIA, sulla conformità tecnico-giuridica della CILA non è, però, previsto un obbligo di controllo ordinario postumo entro un termine perentorio ravvicinato, in quanto la norma si limita a introdurre una sanzione pecuniaria “secca” in caso di omessa presentazione, senza in alcun modo disciplinare l'ipotesi in cui la stessa si profili *contra legem*.

Si pone, pertanto, il problema dell'individuazione dei poteri esercitabili dall'ente locale, in ordine a cui va richiamata la recente sentenza di questa sezione n. 3327 del 9 ottobre 2024 la quale ha rilevato che, se per un verso non può ritenersi che la previsione, contenuta nel comma 5 dell'art. 6-bis del D.P.R. n. 380/2001, della sanzione pecuniaria per la mancata comunicazione asseverata dell'inizio dei lavori esaurisca il novero dei poteri che l'Amministrazione può spendere a seguito della presentazione della CILA, deve, comunque, affermarsi che il potere di controllo, oltre che al dato formale della sola presentazione, possa unicamente ricondursi all'accertamento che l'opera ricada effettivamente nell'ambito dell'edilizia sottoposta a tale strumento di semplificazione, senza che possano trovare ingresso altre questioni, in quanto estranee alla fattispecie disciplinata dal legislatore.

Va, altresì, richiamata la sentenza della II sezione del Consiglio di Stato n. 4110 del 24 aprile 2023, la quale ha rilevato che la mancata previsione di controlli sistematici rischia di tradursi in un sostanziale pregiudizio per il privato, che non vedrebbe mai stabilizzarsi la legittimità del proprio progetto, di talché la presentazione della CILA, considerata anche la modesta entità della sanzione per la sua omissione, avrebbe, in sostanza, l'unico effetto di attirare l'attenzione dell'amministrazione sull'intervento, esponendolo *ad libitum*, in caso di errore sul contesto tecnico-normativo di riferimento, alle più gravi sanzioni per l'attività totalmente abusiva, che l'ordinamento correttamente esclude quando l'amministrazione abbia omissso di

esercitare i dovuti controlli ordinari di legittimità sulla SCIA o sull'istanza di permesso.

Ha, conseguentemente, ritenuto che vadano mutuati i principi consolidatisi con riferimento alla separazione tra autotutela decisoria e esecutiva in materia di s.c.i.a. o d.i.a. con conseguente applicazione dei limiti di tempo e di motivazione declinati nell'art. 19, commi 3, 4, 6 *bis* e 6 *ter* della l. n. 241 del 1990, in combinato disposto con il richiamo alle «condizioni» di cui all'art. 21 *novies* della medesima normativa.

Va, infine, richiamata la recentissima sentenza della I sezione di questo TAR n. 377 del 29 gennaio 2024 la quale, con riferimento a un'ordinanza di demolizione relativa a un cambio di destinazione d'uso di un locale con conseguente trasformazione dello stesso da vano tecnico non abitabile a volume residenziale abitabile, ha affermato la necessità di una puntuale descrizione delle opere o degli indici presuntivi da cui desumere il passaggio da una categoria urbanistica ad un'altra; ha poi precisato che l'attività assoggettata a CILA non solo è libera, ma deve essere “soltanto” conosciuta dall'amministrazione, affinché essa possa verificare che, effettivamente, le opere progettate importino un modesto impatto sul territorio e non dissimolino interventi edilizi necessitanti di specifica autorizzazione.

Nella specie il Comune di Catania ha revocato una concessione di suolo pubblico per asserita abusività della collocazione di una pedana, la quale, però, aveva costituito oggetto di una CILA presentata ben 7 anni prima, su cui non ha esercitato (*né illo tempore*, né prima dell'adozione del provvedimento in esame) alcun potere e che, pertanto, doveva (e deve) ritenersi ancora efficace; la presenza della pedana non aveva, peraltro, costituito ostacolo al rinnovo della concessione negli anni precedenti.

Ne deriva la fondatezza delle doglianze in esame in quanto il Comune di Catania avrebbe dovuto privare di effetti la CILA e non poteva assumere la violazione/l'abuso del titolo concessorio per la mera presenza della pedana

amovibile, in quanto il titolo edilizio era (è) ancora valido e vigente, tenuto conto che la necessità di uno di diversa natura non è neppure auto evidente.

8. Per quanto riguarda il quinto motivo, con cui si deduce che non sarebbe necessario il permesso di costruire per la realizzazione di una pedana amovibile in legno, ci si può limitare a rilevare che non può essere scrutinato in quanto relativo a poteri d'intervento sulla CILA non (ancora) esercitati.

9. È, invece, fondato l'ultimo motivo, con cui si deduce che il provvedimento sarebbe errato e illegittimo nella parte in cui fa riferimento alla presenza di un *“vincolo paesaggistico per il quale è necessario acquisire il nulla osta della Soprintendenza dei BB.CC.AA.”*, in quanto dalla documentazione in atti risulta che tale parere è stato chiesto e ottenuto relativamente alla CILA.

Concludendo, in forza di quanto esposto, il ricorso è fondato e va accolto, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

Le spese, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

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

Condanna il Comune di Catania al pagamento, nei confronti della ricorrente, delle spese del presente giudizio, che liquida in € 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre accessori, se e in quanto dovuti.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 15 gennaio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Aurora Lento, Presidente, Estensore

Valeria Ventura, Referendario

Francesco Fichera, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Aurora Lento

IL SEGRETARIO

WWW.LAVORIPUBBLICI.IT