N. 02965/2025REG.PROV.COLL.
N. 06101/2023 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6101 del 2023, proposto dalla signora -OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avvocato Filippo Panizzolo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

i signori -OMISSIS- e -OMISSIS-, rappresentati e difesi dall'avvocato Marco Lancieri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

il Comune di Cerignola, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuliana Nitti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

la Regione Puglia, in persona del Presidente pro tempore, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Bari, Sezione Prima, -OMISSIS-, resa tra le parti;

WWW.LAVORIPUBBLICI.IT

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dei signori -OMISSIS- e -OMISSIS- e del Comune di Cerignola;

Viste le ordinanze collegiali n. 3501 del 19 marzo 2024, n. 6164 del 9 luglio 2024 e n. 8419 del 15 ottobre 2024;

Visti tutti gli atti della causa;

Viste le istanze di passaggio in decisione senza previa discussione orale presentata dall'appellante e dagli appellati;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 4 marzo 2025, alla quale nessuno è presente per le parti, il Cons. Antonella Manzione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Oggetto della controversia è l'avallo postumo da parte dell'ufficio coordinamento delle strutture tecniche provinciali (ex genio civile) di Foggia di opere di manutenzione straordinaria originariamente non assentite in quanto eccedenti le misure di cui a progetto, che ha comportato anche la revoca da parte del Comune di Cerignola dell'ingiunzione a demolire adottata.

1.1. La vicenda ha già attinto questo Consiglio di Stato che con sentenza della Sez. VI, n. -OMISSIS-, ha dichiarato la nullità di quella del T.a.r. per la Puglia, sez. III, (n. -OMISSIS-), di accoglimento del ricorso dei controinteressati, signori -OMISSIS- e -OMISSIS-, proprietari di unità immobiliari ricomprese nel fabbricato di cui è causa. Ciò in quanto il giudizio di primo grado si era svolto a contraddittorio non integro, essendo stato il ricorso notificato non presso la sede legale della Regione, sita in Bari, Lungomare Nazario Sauro, n. 33, bensì in Foggia, alla via Alessandro Volta, n. 13, ovvero presso un ufficio privo di una autonomia di indirizzo e di rappresentanza esterna, in violazione dell'art. 145 c.p.c. (nullità che

non era stata sanata, dal momento che la Regione Puglia non si era costituita in giudizio).

1.2. Con la sentenza n. -OMISSIS-, segnata in epigrafe, il T.a.r. per la Puglia ha nuovamente accolto il ricorso, annullando entrambi gli atti impugnati, sull'assunto che «[…] *la "sanatoria" non è stata preceduta dalle necessarie verifiche tese ad accertare che siano stati posti in essere i doverosi interventi di adeguamento, al fine di rimuovere le criticità riscontrate dagli organi tecnici, secondo le prescrizioni della succitata ordinanza del Dirigente del Servizio Regionale ai LL.PP. prot. n. 838 del 22 ottobre 2009*[…]». Quanto detto assumendo che il progetto in sanatoria (pratica n. 166/2012) sarebbe soltanto una copia fedele di quello presentato il 13 settembre 2000, sul quale, a seguito del sopralluogo del 29 marzo 2007, si erano basate le contestate violazioni alla normativa antisismica vigente *ratione temporis* (d.m. 16 gennaio 1996). In puntuale applicazione di quanto disposto dall'art. 34, co. 1, lett. c), c.p.a., il Tribunale adito statuiva altresì che in ragione dell'accoglimento del gravame il procedimento di sanatoria doveva «[…] *recedere alla fase istruttoria onde consentire l'esperimento delle omesse verifiche*».

1.3. In punto di fatto, occorre ancora precisare che i lavori di cui è causa sono stati eseguiti partendo da un originario atto di assenso alla manutenzione straordinaria e miglioramento statico dell'immobile sito in Piazza Duomo, n. 19, denominato 'Palazzo Manzari', nel Comune di Cerignola, su richiesta della dante causa dell'odierna appellante, signora-OMISSIS-, proprietaria originaria dei piani superiori dell'immobile, compreso l'attico. Il titolo impugnato dai controinteressati -OMISSIS- e -OMISSIS- è la sanatoria sismica del 2012, intervenuta all'esito di una lunga interlocuzione istruttoria tra l'ufficio provinciale di coordinamento delle Strutture tecniche di Foggia (ex Genio Civile) e la signora-OMISSIS-. Ne era conseguita anche la revoca dell'ordinanza dirigenziale n. 2/A del 6 dicembre 2007, con la quale il Comune di Cerignola aveva imposto la demolizione dell'abuso.

WWW.LAVORIPUBBLICI.IT

2. Con l'odierno appello la signora -OMISSIS-, divenuta proprietaria dell'appartamento ubicato al primo piano (secondo fuori terra) e secondo piano (terzo fuori terra) di Palazzo Manzari in data 15 settembre 2020, ha impugnato ridetta sentenza, articolando tre autonomi motivi (estesi da pagina 12 a pagina 28).

2.1. Con il motivo rubricato *sub* I (pagg. 12-16) lamenta l'omessa ed erronea considerazione delle emergenze processuali e la motivazione erronea ed insufficiente, non essendosi dato rilievo alla eccezione di inammissibilità del ricorso per mancata dimostrazione da parte dei signori -OMISSIS- e -OMISSIS- di uno specifico interesse ad agire, non individuabile nella mera *vicinitas*.

2.2. Con il successivo (*sub* II, pagg. 16-24) ravvisa violazione e falsa applicazione degli artt. 96, 98, 99 e 100, del d.P.R. n. 380/2001, nonché degli artt. 35, comma 1, lett. b), 39, comma 1, c.p.a. e 100 c.p.c. nell'avvenuto rigetto dell'ulteriore eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa impugnazione della presupposta ordinanza regionale n. 838 del 2009, che il T.a.r. ha inteso interpretare come riferita al rispetto sia delle prescrizioni di cui al d.m. 16 gennaio 1996, alla stregua del quale era stata effettuata la verifica degli uffici dell'ex Genio civile, sia di quelle di cui al d.m. 14 gennaio 2008. La sentenza, cioè, avrebbe erroneamente imposto una sorta di doppia conformità sismica, modellata sul paradigma di quanto previsto dall'art. 36 del T.u.ed. in materia di sanatoria edilizia ordinaria. Al contrario, trattandosi di atto dichiaratamente emesso ai sensi dell'art. 100 del d.P.R. n. 380 del 2001, riferito all'adozione di provvedimenti definitivi in supplenza del giudice penale, ridetta previsione non avrebbe dovuto trovare applicazione.

2.3. Con il terzo motivo, infine (*sub* III), riprendendo tale argomentazione, ribadisce il contrasto dell'interpretazione data con gli artt. 94 e 100 del d.P.R. n. 380 del 2001, nonché la falsa applicazione del d.m. 14 gennaio 2008, stante che il progetto strutturale depositato dalla signora-OMISSIS- non necessitava di indicazioni di adeguamento ulteriori rispetto a quanto resosi necessario per la riscontrata

difformità delle opere dai punti C.9.1.1 (sez. C.2 e C.3) del d.m. 16 gennaio 1996. Una volta entrato in vigore il d.m. 14 gennaio 2008, infatti, il giudice penale (Tribunale di Foggia), interessato alla vicenda, ha dichiarato estinto il reato ipotizzato. Da qui l'adozione dell'ordinanza n. 838 del 22 ottobre 2009, che ha intimato alla -OMISSIS-stessa «[…] *di provvedere ai sensi della normativa vigente, al deposito di adeguato progetto strutturale* […] *ai fini della verifica di sicurezza del manufatto edilizio, realizzato in Cerignola alla Piazza Duomo 19*». In tale ottica, dalla relazione tecnica e, soprattutto, dalla relazione di calcolo che ha interessato la verifica statica dell'intero edificio, depositate in ottemperanza di ridetta ordinanza regionale, le opere realizzate sono state ritenute conformi alla normativa sismica "vigente", ovvero soddisfacenti i requisiti di sicurezza di cui al d.m. 14 gennaio 2008.

3. Si sono costituiti in giudizio i signori -OMISSIS- e -OMISSIS-, per resistere all'appello chiedendo la conferma della sentenza impugnata. In via preliminare, hanno eccepito l'inammissibilità dell'eccezione riferita alla omessa impugnazione dell'ordinanza regionale n. 838 del 2009, in quanto avanzata per la prima volta in sede di riassunzione del giudizio innanzi al T.a.r. dopo la pronuncia di nullità della sentenza originaria, e dunque in dispregio delle regole di cui all'art. 105 c.p.a., applicabili alla fattispecie. Nel merito, hanno controdedotto puntualmente ad ogni censura, insistendo sul fatto che nella dizione di "normativa vigente", alla stregua della quale doveva essere presentata la nuova progettualità, andava ricompreso necessariamente anche il d.m. 16 gennaio 1996, ancorché contenente indicazioni meno restrittive di quelle sopravvenute nel 2008.

3.1. Hanno quindi riproposto *ex* art. 101, comma 2, c.p.a., le eccezioni non delibate e non dichiarate assorbite dal T.a.r. per la Puglia, ovvero:

a) violazione e falsa applicazione dell'art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001, eccesso di potere per sviamento dall'interesse pubblico e dalla causa tipica, contraddittorietà con precedenti manifestazioni di volontà, travisamento. I provvedimenti impugnati

sarebbero altresì illegittimi in quanto adottati dopo il decorso del termine legale utile a rendere definitivi gli atti di sospensione dei lavori e di demolizione delle opere adottati dal Comune di Cerignola nei confronti della ditta -OMISSIS-, ovvero l'ordinanza di sospensione lavori n. 1/A/07 del 16 novembre 2007 e l'ingiunzione di demolizione n.2/A/07 del 6 dicembre 2007, conseguite al sopralluogo del 29 marzo 2007 del personale degli uffici tecnici regionali, mai impugnati o sospesi, dei quali oltretutto in data 23 agosto 2008 era stata constatata l'inottemperanza dalla Polizia municipale;

b) violazione del principio *tempus regit actum,* tenuto conto anche dei contenuti della circolare esplicativa al d.P.R. n. 380/2001, emessa dalla Regione Puglia - Servizio lavori pubblici (pubblicata sul BURP n.121 del 15 luglio 2010) che al punto n.4, intitolato «*Progetti in sanatoria*», prescrive: «*In caso di progetti in sanatoria in tutte le 4 zone sismiche, a conclusione della procedura descritta agli artt.98 comma 3 e 100, si applica il regime autorizzativo di cui all'art.94 del citato d.P.R. che prevede l'esame preventivo dei contenuti tecnici verificando che gli stessi siano conformi alle N.T.C. vigenti al momento dell'abuso edilizio*».

4. Si è costituito altresì il Comune di Cerignola con intervento *ad adiuvandum*, nel quale stigmatizza l'esito del giudizio di primo grado, indotto «*dalle fuorvianti conclusioni della espletata consulenza* » (pag. 10 della memoria del 22 agosto 2023), ribadendo a sua volta come l'autonomia e la non equiparabilità tra l'istituto della sanatoria (strutturale) su istanza del privato e la sanatoria conseguente a pronuncia penale di estinzione del reato ai sensi degli artt. 98,99 e100 del d.P.R. 380 del 2001 (norma applicata al caso di specie), non consentiva di fare riferimento al principio della doppia conformità. Il richiamo al preteso rispetto delle norme tecniche di cui al d.m. 16 gennaio 1996, oltre che a quelle, più stringenti, di cui al sopravvenuto d.m. 14 gennaio 2008, dimostrerebbe, infine, il difetto di interesse dei ricorrenti in primo grado, non ravvisabile nella mera *vicinitas*.

5. Seguivano memorie sia dell'appellante che degli appellati.

6. Con ordinanza collegiale n. 3501 del 18 aprile 2024 la Sezione disponeva una nuova verificazione, dato atto che da quella depositata nel procedimento di primo grado non appare chiaro se il nuovo progetto sia conforme non tanto alle prescrizioni di cui al d.m. 16 gennaio 1996, precedentemente vigenti, bensì piuttosto « *alle nuove norme approvate con il d.m. 14 gennaio 2008 sia perché il progetto era analogo a quello presentato molti anni prima, sia perché non era accompagnato da una relazione tecnica che fornisse i necessari chiarimenti sulle questioni strutturali*».

6.1. Al verificatore, individuato nel Provveditore interregionale per le opere pubbliche per la Campania, il Molise, la Puglia e la Basilicata, con facoltà di delega, è stato dunque chiesto di dire « […] *se il progetto presentato per ottenere l'autorizzazione sismica a seguito dell'ordinanza 839/2009 della Regione Puglia rispetti tutte le prescrizioni contenute nel d.m. 14 gennaio 2008 (e tutte le altre eventuali ulteriori prescrizioni rilevanti ai fini del rilascio della predetta autorizzazione sismica)*».

6.2. Con successive ordinanze n. 6164 e n. 8419 del 2024, segnate in epigrafe, la Sezione ha accordato una proroga del termine originariamente assegnato al verificatore per l'incombente istruttorio, su motivata istanza dello stesso.

7. In data 26 gennaio 2025 il tecnico delegato dal Provveditore per le opere pubbliche per la Campania, il Molise, la Puglia e la Basilicata ha depositato la relazione, concludendo motivatamente nel senso della non conformità del progetto depositato a seguito dell'ordinanza n. 838/2009 della Regione Puglia alle previsioni di cui al d.m. 14 gennaio 2008.

8. Tali conclusioni sono state confermate anche con il successivo deposito del 7 febbraio 2025, comprensivo, tra gli allegati documentali, di quello recante le puntuali controdeduzioni alle osservazioni dei consulenti tecnici nominati dalle parti (allegato 11, rubricato «*Riscontro osservazioni relazione tecnica*»). In particolare, ha confutato le eccezioni poste nelle «*Osservazioni alla relazione di verificazione*» trasmesse con PEC del 4 febbraio 2025 dal CTP dell'appellante (pagg. 1-10 della relazione di "Riscontro");

in assenza di un qualche significativo rilievo alle conclusioni assunte da parte di quelle del CTP dei controinteressati, trasmessi a loro volta con PEC del 5 febbraio 2025, si è limitato a prenderne atto, evidenziando come la richiesta verifica della conformità delle opere eseguite al progetto depositato «[…] *esula dalle richieste formulate dal Collegio allo scrivente Verificatore (esse riguardano esclusivamente la conformità del progetto alle NTC 2008)*».

9. All'udienza pubblica del 4 marzo 2025, in vista della quale l'appellante e gli appellati hanno presentato istanza di pretermettere la discussione orale, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

10. Il Collegio ritiene l'appello da respingere.

11. Priva di pregio appare la riproposta censura afferente la mancanza di interesse ad agire delle ricorrenti in primo grado: è di tutta evidenza, empirica, prima ancora che giuridica, che esso si configura in relazione ai contenuti della normativa di cui si lamenta la violazione, che in quanto afferisce alla sicurezza dei fabbricati non può non riguardare tutti coloro che a vario titolo hanno la titolarità di locali ubicati all'interno degli stessi.

11.1. Né va condivisa la ritenuta pregiudizialità dell'impugnativa dell'ordinanza regionale n. 838 del 2009: solo la lettura data in concreto alla dicitura "normativa vigente" in essa contenuta e posta a base della sanatoria sismica ha infatti comportato la potenziale lesione della posizione giuridica soggettiva per la cui tutela le parti si sono attivate. Quanto detto, peraltro, a prescindere dai profili di inammissibilità eccepiti dagli appellati per l'avvenuta violazione del divieto dei *nova ex* art. 105 c.p.a., applicabile anche in caso di riassunzione del giudizio innanzi al medesimo T.a.r. a seguito di rinvio allo stesso da parte del giudice di appello per omessa integrità del contraddittorio originario.

12. Nel merito, l'appello va respinto sulla base degli esiti della nuova verificazione, cui il Collegio ritiene di conformarsi e ai cui contenuti rinvia integralmente per ragioni di sintesi, anche avuto riguardo al "riscontro" alle osservazioni del tecnico dell'appellante. Ciò consente di prescindere dall'approfondimento della questione - in verità assai complessa, nonché oggetto di recentissima novella - inerente i principi applicabili alla c.d. sanatoria sismica, intendendosi per tale nel caso di specie quella specificamente afferente l'autorizzazione di settore, e non l'impatto del rispetto delle relative norme tecniche sull'assentibilità della sanatoria edilizia.

12.1. La contrapposizione argomentativa tra le parti, infatti, afferisce soltanto alla individuazione delle regole tecniche applicabili, ovvero quelle vigenti al momento della domanda, piuttosto che (anche) quelle applicabili al momento dell'abuso. È infatti incontestato tra le stesse, proprio in ragione del distinguo procedurale ravvisato nell'adozione dell'atto all'esito del giudicato penale estintivo, che quantomeno le prime debbano essere rispettate, il che peraltro risponde ad esigenze di logica, prima ancora che di diritto, non potendosi certo ipotizzare l'avallo formale del mantenimento *in loco* di edifici non più rispondenti a canoni di sicurezza. Da qui, l'inequivoco tenore del quesito formulato al verificatore circa il rispetto, nella (nuova) progettualità presentata a sanatoria delle pregresse criticità, del solo d.m. del 2008 e la conseguente irrilevanza delle richieste di allargamento della *causa petendi* sottesa alla controversia da parte del CTP degli appellati.

12.2. Sul punto, il Collegio ritiene sufficiente richiamare quanto espressamente dichiarato dal verificatore nelle «*Conclusioni*» della sua relazione (pag. 24), ove si legge che «*il progetto depositato a seguito dell'Ordinanza n. 838/2009 della Regione Puglia non risulta conforme al D.M. 14 gennaio 2008 "Norme Tecniche per le Costruzioni"*», sulla base degli assunti argomentativi dettagliatamente sviluppati e sintetizzati in particolare a pag. 23.

12.3. Né ridette conclusioni, come detto, sono state riviste alla luce delle osservazioni del CTP dell'appellante. Nel riscontrare le stesse, dopo aver precisato la neutralità rispetto ai fatti di causa delle vicende tecnico-legali pregresse che hanno portato alla richiesta di sanatoria sismica, ha evidenziato sia le carenze formali (esse pure in dispregio delle indicazioni di cui alla regola tecnica del 2008), sia quelle sostanziali, dovute anche alle prime e alla conseguente impossibilità di verifiche in concreto del prospettato "miglioramento sismico". Nella prima direzione, ha in particolare evidenziato come un "miglioramento", in quanto intrinsecamente dinamico, presuppone, per potere essere valutato, un confronto con la situazione *ante operam*, nella specie non fattibile per la mancanza della relativa analisi nella progettualità presentata, come richiesto al § 8.3 del d.m. del 2008. Anche ad accedere alla tesi del tecnico di parte secondo la quale nella specie si doveva procedere con la "sola" verifica di sicurezza strutturale, ha comunque ribadito il contrasto sostanziale di cui sopra.

A titolo meramente esemplificativo, espungendo rapsodicamente singoli passaggi dalla corposa relazione, si contesta la lacunosità della pratica dell'appellante, stante che agli atti non è traccia delle (ora) menzionate analisi di dettaglio, nonché delle numerose indagini e saggi conoscitivi dell'organismo strutturale che sarebbero stati effettuati per determinare i materiali costituenti le murature e gli orizzontamenti, nonché l'esatta geometria ed i dettagli costruttivi. Il rilievo effettuato risulta piuttosto privo dei dettagli che invece sarebbero necessari per lo svolgimento di una qualsivoglia analisi strutturale («[…] *non si evincono, ad esempio analisi endoscopiche che, specie per le murature di grande spessore, forniscono informazioni fondamentali sulla stratigrafia degli elementi strutturali)*»; e ancora: «*la relazione di calcolo, coincidente con i relativi tabulati, non*

presenta chiaramente tutte le caratteristiche prescritte al predetto §10 e, in particolar modo, non

presenta il giudizio motivato sull'affidabilità dei risultati richiesto al §10.2; non è presente alcuna analisi storico-critica dell'immobile con richiesto dal §8.5.1 delle NTC; il modello di calcolo adottato per le verifiche non risulta coerente con il rilievo dell'immobile con sovrastima delle dimensioni degli elementi strutturali resistenti, in contrasto con quanto richiesto al §8.7.1 delle NTC; il Livello di Conoscenza dichiarato e i relativi Fattori di Confidenza utilizzati nelle verifiche non appaiono supportati da alcuna prova sperimentale e pertanto non accettabili ai sensi dei §8.5.3, §8.5.4 delle NTC, nonché in riferimento ai relativi paragrafi della Circolare Esplicativa n. 617/2009[…]»; ecc.

13. Alla luce di quanto detto, pertanto, l'appello deve essere respinto.

14. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

14.1. Vanno inoltre posti a carico della parte appellante il compenso e le spese del verificatore, i quali, non avendo già formato oggetto di liquidazione con decreto monocratico, possono essere liquidati in sentenza (cfr. Cons. Stato, sez. II, 8 gennaio 2025, n. 101; *id.*, 22 gennaio 2025, n. 443).

Il relativo importo, è liquidato nella somma complessiva indicata dal verificatore nella richiesta versata in atti in data 15 febbraio 2025 di euro 4.425,10 (quattromilaquattrocentoventicinque/10), comprensiva dell'acconto disposto con l'ordinanza n. 3501 del 2024.

P.Q.M.

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

Condanna l'appellante al pagamento delle spese del grado di giudizio, che liquida in euro 4.000/00 (quattromila/00), oltre accessori, se dovuti, da corrispondere, nella misura di euro 2.000/00 (duemila/00) cadauno a favore dei signori -OMISSIS- e -OMISSIS-. Compensa le spese nei confronti del Comune di Cerignola.

Liquida in favore dell'ingegner Nicola Lepore la somma complessiva di euro 4.425,10 (quattromilaquattrocentoventicinque/10), comprensiva dell'acconto di cui

all'ordinanza n. 3501/2024, oltre accessori di legge, a titolo di compenso per lo svolgimento dell'attività di verificazione, che pone ulteriormente a carico della parte appellante.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare l'appellante.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Oberdan Forlenza, Presidente

Giovanni Sabbato, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere, Estensore

Francesco Guarracino, Consigliere

Maria Stella Boscarino, Consigliere

L'ESTENSORE
Antonella Manzione

IL PRESIDENTE
Oberdan Forlenza

IL SEGRETARIO

WWW.LAVORIPUBBLICI.IT