



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 8115 del 2022, proposto dalla sig.ra Carlotta Brusini, rappresentata e difesa dall'avv. Massimo Rutigliano, con domicilio digitale presso il medesimo in assenza di elezione di domicilio fisico in Roma;

contro

Comune di Parma, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Anna Rossi, con domicilio fisico eletto presso il suo studio in Roma, viale delle Milizie n. 1;
Regione Emilia-Romagna, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Giandomenico Falcon, con domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avv. Andrea Manzi in Roma, via Alberico II n.33;

nei confronti

Cristina Adorni, Cinzia Ranieri, Giulia Oleari, Mauro Barbacini, Pina Gatti, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna, sezione staccata di Parma (sezione prima), del 15 luglio 2022, n. 210, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Parma e della Regione Emilia-Romagna;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 marzo 2025 il cons. Francesco Guarracino e uditi per le parti gli avvocati Massimo Rutigliano, Anna Rossi e Christian Ferrazzi per Giandomenico Falcon;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Con ricorso al Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna, la sig.ra Carlotta Brusini, proprietaria di un'unità immobiliare posta ai piani terzo e quarto di un condomino sito nel Comune di Parma, impugnava il provvedimento, comunicatole il 12 agosto 2020, con cui il Comune le aveva vietato la prosecuzione dell'attività di costruzione di un ascensore privato a uso esclusivo all'interno della corte condominiale, oggetto di segnalazione certificata di inizio attività del 10 luglio 2020.

2. – Il T.a.r. dichiarava il ricorso inammissibile perché non notificato ad alcuno dei controinteressati, ma la sentenza era riformata in appello con rimessione della causa al primo giudice, riconoscendo le condizioni per accordare alla ricorrente il beneficio della rimessione in termini al fine di assicurare il rispetto del principio del contraddittorio.

3. – La ricorrente provvedeva, quindi, a riassumere il giudizio con integrazione del contraddittorio e, all'esito, il T.a.r. respingeva il ricorso con sentenza n. 210 del 15 luglio 2022.
4. – Avverso tale sentenza la sig.ra Brusini ha interposto appello con il ricorso indicato in epigrafe.
5. – Il Comune di Parma e la Regione Emilia Romagna, anch'essa parte del giudizio di primo grado, si sono costituiti in giudizio per resistere all'appello.
6. – Nel corso del giudizio sono state prodotte memorie e repliche e all'udienza pubblica del 4 marzo 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.
7. – Con il provvedimento impugnato in primo grado, il Comune ha rilevato l'assenza dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla strumentazione urbanistica perché potesse procedersi, mediante la SCIA, alla realizzazione dell'ascensore all'esterno dell'edificio condominiale in cui è situata l'unità immobiliare dell'odierna appellante e ha disposto, di conseguenza, il divieto di proseguire i lavori.
8. – La motivazione del provvedimento è articolata in nove punti, che, in estrema sintesi, riguardano: 1) la vetustà dell'assenso ai lavori da parte dell'assemblea condominiale; 2) l'assenza di certificato medico attestante la condizione di disabilità e di dichiarazione sostitutiva di notorietà in merito alla ubicazione dell'abitazione e alle difficoltà di accesso; 3) l'assenza degli elaborati tecnici di progetto che, ai sensi del DM LLPP 14 giugno 1989 n. 239, chiaramente evidenzino le soluzioni progettuali e gli accorgimenti tecnici adottati per il superamento delle barriere architettoniche; 4) l'assenza della dimostrazione della congruenza del progetto con le specificazioni con contenuto prescrittivo a cui rinvia l'art. 7 dello stesso DM; 5) il contrasto tra la dichiarazione, nella relazione tecnica asseverata, che l'immobile non è sottoposto a tutele e quanto risulta, viceversa, previsto nella tavola 23 III D del regolamento urbanistico edilizio ai sensi degli artt. 2.2.3 e 6.6.3 delle NTA dello stesso regolamento; 6) l'assenza del parere della Commissione per la qualità

architettonica e il paesaggio, obbligatorio per quanto sopra; 7) la necessità di depositare, per acquisire detto parere, un *rendering* da diverse angolazioni, dettagliato e a colori, nello stato di fatto e di progetto (il provvedimento ne fa esplicita richiesta di deposito); 8) l'impossibilità, in assenza del parere suddetto, quale atto presupposto alla presentazione o comunque all'efficacia della SCIA, di dare immediatamente corso ai lavori come dichiarato; 9) l'inosservanza delle disposizioni regionali che fissano i requisiti minimi degli elaborati grafici ai fini dell'asseverazione analitica da parte del progettista abilitato (il provvedimento reca, al riguardo, una richiesta di deposito integrativo suddivisa in quattro punti).

9. – Con il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado la sig.ra Brusini ha proposto due motivi di impugnazione per dedurre l'illegittimità del provvedimento avverso.

Con il primo mezzo si è doluta del fatto che il divieto di prosecuzione dell'attività è stato emesso dopo il trentesimo giorno dalla presentazione della SCIA, in violazione dell'art. 19, commi 3 e 6 bis, della l. 7 agosto 1990, n. 241, e, poiché il Comune si è difeso adducendo che, in base alla legislazione regionale, tale termine decorrerebbe solo una volta completata la fase di verifica della completezza della SCIA ad opera dello Sportello unico o, comunque, decorsi i cinque giorni lavorativi all'uopo previsti, in corso di causa ha sviluppato la censura prospettando l'illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 14 (Disciplina della SCIA) della l.r. Emilia Romagna 30 luglio 2013, n. 15 (Semplificazione della disciplina edilizia) che tale specifico regime ha introdotto nell'ordinamento regionale.

Con il secondo mezzo ha sinteticamente censurato, per punti, le motivazioni dell'atto impugnato.

10. – Il T.a.r. ha respinto il primo motivo di ricorso ritenendo manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 14 cit., commi 4 e 5, l.r. cit.

In particolare, riportato *verbatim* quanto sostenuto in giudizio dalla Regione in merito alla *ratio* della previsione, il giudice di primo grado ha affermato:

«Il Collegio ritiene pienamente condivisibile la tesi della Regione Emilia-Romagna e la lettura che la stessa dà della propria normativa, la quale fornisce un bene giuridico al soggetto privato istante ulteriore rispetto a quello previsto dalla normativa nazionale, consentendo allo stesso, in un margine di tempo ristretto, di acquisire la certezza rispetto alla adeguatezza della documentazione presentata, documentazione che poi sarà soggetta al controllo pubblico previsto per la SCIA nell'ordinario termine di 30 giorni.

Risulta, dunque, manifestamente infondata la questione di costituzionalità della normativa regionale applicata dal Comune di Parma nel caso de quo, in quanto la predetta normativa risulta costituzionalmente legittima, a giudizio del Collegio, in quanto consente al privato istante di maturare, in pochi giorni, la certezza relativamente al fatto che la documentazione presentata sia qualificabile come SCIA e, dunque, non si traduce in un aggravio dei termini del procedimento».

11. – Quanto al secondo motivo di gravame, sviluppato in più punti, il T.a.r. ha esaminato e respinto separatamente le prime tre censure (la terza rivolta contro i punti 3 e 4 del provvedimento), mentre ha esaminato e respinto assieme le ulteriori censure, riguardanti i punti da 5 a 9 del provvedimento.

12. – Il T.a.r. ha concluso affermando, infine, che *«da ultimo, poi, il Collegio non può non rilevare che il provvedimento impugnato, al punto 1, richiede una dichiarazione dell'attuale amministratore di condominio ove “si attesti che la decisione assunta nel medesimo in merito all'ascensore è tutt'ora in corso di validità ovvero che tale decisione non è stata superata da altre decisioni successive...” e tale richiesta di integrazione, legittima per quanto sopra statuito, risulta altresì del tutto opportuna con riferimento a quanto dedotto dalle controinteressate signore Adorni Cristina e Ranieri Cinzia circa il fatto che il progetto di ascensore di che trattasi non sarebbe stato “mai condiviso con l'assemblea e mai dalla stessa assentito”, risultando evidente che costituisce presupposto indefettibile per lo svolgimento della prospettata attività edilizia l'ottenimento delle necessarie autorizzazioni da parte dei condomini coinvolti».*

13. – L'appello è affidato a sei motivi.

Con il primo motivo l'appellante censura il capo della sentenza sull'ammissibilità dell'intervento in giudizio delle sig.re Adorni e Ranieri, di cui contesta la qualità di contraddittori necessari, anziché di intervenienti *ad opponendum*, e la tempestività del deposito di memorie e documenti in violazione dell'art. 50 c.p.a.

Con il secondo motivo contesta la conclusione del T.a.r. per cui la normativa regionale che differisce di 5 gg. lavorativi l'efficacia della SCIA e, quindi, la decorrenza del termine di 30 gg. per l'assunzione di eventuali provvedimenti inibitori e conformativi è razionale e conforme al dettato costituzionale, lamentando che il primo giudice ha omissso di considerare che l'art. 29, co. 2 bis, l. n. 241/90 precisa che le disposizioni concernenti gli obblighi di concludere il procedimento entro il termine prefissato nonché relative alla durata massima del procedimento attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, co., lett. n), Cost. e, pertanto, non possono essere modificate *in pejus* dalla legislazione regionale.

Con il terzo, quarto e quinto motivo critica la decisione assunta dal T.a.r., rispettivamente, in merito alla necessità della presentazione di un documento attestante che l'unità immobiliare era occupata da un portatore di *handicap*, al valore storico-architettonico dell'immobile e alla necessità, di conseguenza, di acquisire il parere della Commissione per la qualità architettonica e il paesaggio, nonché alla legittimità della richiesta di integrazioni documentali decorsi oltre trenta giorni dalla presentazione della SCIA (in contraddizione con l'interpretazione della legge regionale per cui dopo cinque giorni lavorativi non sarebbero più ammissibili richieste di integrazione).

Con il sesto motivo deduce, infine, riguardo alla validità della decisione condominiale in ordine alla installazione dell'ascensore e al suo mancato superamento da altre successive decisioni, che quanto il Comune chiedeva venisse dichiarato dall'amministratore del condominio era un atto non previsto da alcuna

norma e che il Comune aveva il potere-dovere di verificare se la delibera assembleare in questione attribuiva il titolo per la presentazione della SCIA e non già di chiedere altro.

14. – Può prescindersi, per economia di mezzi giuridici, dalla disamina delle questioni in rito, poiché nel merito l'appello è infondato e dev'essere, di conseguenza, respinto.

15. – La prospettata questione di legittimità costituzionale, a prescindere da ogni apprezzamento in punto di manifesta infondatezza o meno, non è rilevante, perché la segnalazione certificata d'inizio attività presentata dall'odierna appellante non è idonea a fondare alcuna situazione abilitante alla realizzazione del contestato intervento, in quanto le tavole di progetto, per incontestato rilievo degli uffici comunali, non consentono l'esatta identificazione dell'opera nelle sue caratteristiche concrete e, quindi, neppure il controllo successivo di conformità della stessa a quanto segnalato con la SCIA.

Ciò preclude la formazione del silenzio assenso e giustifica il divieto di prosecuzione delle attività alla luce delle assorbenti ragioni esposte nel punto 9 del provvedimento impugnato.

16. – Quivi, a sostegno del divieto di prosecuzione dell'attività, il Comune ha constatato la violazione dell'art. 14, co. 1, della l.r. n. 15/2013 e della delibera n. 279 del 4 febbraio 2010 dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna (Approvazione dell'atto di coordinamento sulle definizioni tecniche uniformi per l'urbanistica e l'edilizia e sulla documentazione necessaria per i titoli abilitativi edilizi), che fissa tra l'altro, ai sensi dell'art. 6, co. 4, della l.r. 25 novembre 2002, n. 31 (Disciplina generale dell'edilizia), i requisiti minimi degli elaborati progettuali a corredo dei titoli abitativi, *«in quanto la Tavola 1 (unica tavola consegnata) è priva di sufficienti misure, quote, distanze, indicazioni di materiali di progetto e di ogni altro dettaglio utile ad una comprensibile rappresentazione»*.

17. – Per tale ragione, il Comune, altresì, ha chiesto alla parte istante «di depositare:

a. sezioni orizzontali allo stato di fatto, progetto, variazioni, piano per piano ed estese fino agli edifici delimitanti il cavedio, completo di tutte le quote, misure, distanze necessarie ad una precisa e comprensibile rappresentazione;

b. sezioni verticali ortogonali in corrispondenza dell'ascensore e della piattaforma di sbarco ed estese fino agli edifici delimitanti il cavedio, allo stato di fatto, progetto, variazioni, completo di tutte le quote, misure, distanze necessarie ad una precisa e comprensibile rappresentazione;

c. prospetti allo stato di fatto, progetto, variazioni di tutti i lati mancanti rispetto all'unico depositato;

d. relazionare circa le soluzioni che saranno adottate per impedire le introspezioni verso terzi».

18. – La rilevata carenza degli elaborati progettuali (e la conseguente inosservanza delle disposizioni sopra richiamate) non è contestata in giudizio, poiché nel ricorso di primo grado, come pure nell'atto d'appello, l'interessata si è limitata a sostenere, piuttosto, la tardività della richiesta di integrazione documentale (motivo sub 9 del ricorso primo grado; quinto motivo del ricorso d'appello), e giammai la sufficienza e la concludenza del contenuto della tavola grafica.

19. – Dovendosi, perciò, avere in questa sede per insuperata la contestazione mossa nel punto 9 del provvedimento impugnato in merito all'assenza di «*sufficienti misure, quote, distanze, indicazioni di materiali di progetto e di ogni altro dettaglio utile ad una comprensibile rappresentazione*», occorre rilevare, come già detto poc'anzi, che l'identificabilità *ex ante* dell'intervento da realizzare, nelle sue caratteristiche concrete, costituisce condizione per il controllo della conformità dell'opera al progetto, ragion per cui, alla stregua di un criterio teleologico e sistematico, il decorso del termine per il silenzio assenso è impedito dall'assenza delle informazioni che il privato deve fornire, dovendo l'amministrazione procedere alle verifiche, per l'appunto, consentite dal tenore degli allegati alla SCIA e alle eventuali integrazioni documentali (cfr. Cons. Stato, sez. V, 6 febbraio 2024, n. 1215).

Né può sostenersi, senza incorrere in contraddizione, che, ai sensi dell'art. 14 della l.r. n. 15/2013, decorsi cinque giorni dal deposito della SCIA, il Comune non potesse più contestare l'incompletezza delle tavole e l'insufficienza delle stesse a offrire una comprensibile rappresentazione dell'opera e, allo stesso tempo, che la norma medesima (unitaria e inscindibile) sia costituzionalmente illegittima perché dilaziona la formazione del silenzio assenso.

20. – Ne consegue, una volta escluso che il silenzio assenso potesse essersi formato, che il divieto di prosecuzione dell'attività non era tardivo e poteva essere legittimamente adottato sulla base della rilevata assenza dei requisiti richiesti dalla disciplina regionale in materia di elaborati progettuali in edilizia, che costituisce motivo ostativo autonomo e di per sé sufficiente a reggere il provvedimento impugnato.

21. – Per queste ragioni, in conclusione, l'appello dev'essere respinto.

22. – Le spese del presente grado del giudizio possono essere compensate in considerazione della peculiarità della vicenda esaminata.

P.Q.M.

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

Compensa le spese del presente grado.

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

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

Giovanni Sabato, Presidente FF

Antonella Manzione, Consigliere

Francesco Guarracino, Consigliere, Estensore

Maria Stella Boscarino, Consigliere

Luca Emanuele Ricci, Consigliere

L'ESTENSORE
Francesco Guarracino

IL PRESIDENTE
Giovanni Sabato

IL SEGRETARIO