

Pubblicato il 24/03/2021

N. 01972/2021 REG.PROV.COLL.

N. 02386/2020 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2386 del 2020, proposto da Sebastiano Coppola, Te.Co Italia di Terracciano Antonietta, rappresentati e difesi dagli avvocati Immacolata Marino, Nicola Simeone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Scisciano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Gladenoro Clavino Ambrosino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- dell'ordinanza di demolizione ex art. 31 del d.P.R. 380/2001 n° 43/2020 prot. 4123;
 - dell'ordine di chiusura di attività commerciale non autorizzata n° 42 del 22.04.2020 prot. 4122;
 - dell'ordinanza di demolizione ex art. 31 del d.P.R. 380/2001 n° 44/2020 prot. 4184;
- con ristoro danni.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Scisciano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 marzo 2021, svoltasi con collegamento da remoto, la dott.ssa Germana Lo Sapio;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La domanda di annullamento dei provvedimenti indicati in epigrafe, concernenti la regolarità edilizia dell'immobile in controversia e la legittimità dell'iniziativa economico-commerciale che vi si sarebbe svolta all'interno, non può prescindere dalla ricostruzione della complessiva vicenda in cui tali atti si collocano.

2. Con un precedente sopralluogo del 29 gennaio 2020 svoltosi presso l'immobile di proprietà del ricorrente Coppola, era stata infatti accertata la realizzazione di opere edilizie non conformi al titolo edilizio n. 63/2018 (tali opere consistevano, in sintesi, in un ampliamento volumetrico, nella diversa distribuzione degli ambienti interni, nella realizzazione di una tettoia), con la conseguente adozione dell'ordinanza ex art. 31 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 del 30 gennaio 2020 n. 5.

Il proprietario, odierno ricorrente, aveva pertanto chiesto il rilascio di un titolo "in sanatoria" ai sensi dell'art. 36 del d.P.R. 380/2001, allegando un progetto che invero comprendeva anche interventi volti ad eliminare le opere realizzate senza titolo, al fine di garantire la compatibilità urbanistico-edilizia dell'edificio avente finalità residenziale (interventi materiali consistenti, in particolare, nell'arretramento del lato ovest dell'abitazione, a fine di rispettare la distanza dal confine e nella demolizione della tettoia realizzata sul confine est).

L'istanza è stata accolta il permesso di costruire n. 15 del 5 marzo 2020. I lavori non sono però iniziati – almeno non lo erano fino all'introduzione del presente ricorso – poiché, anche a prescindere dal termine di decadenza ex art. 15 d.P.R. 380/2001 per il loro avvio, l'efficacia temporale del titolo ricadeva nel periodo del *lockdown* imposto da atti governativi per la nota pandemia da COVID-19.

3. Senonché, in data successiva, ovvero il 22 aprile 2020, è stata accertata presso l'edificio in controversia una nuova forma di irregolarità, costituita dal mutamento di destinazione d'uso da residenziale ad artigianale, essendo stato accertato che all'interno dell'abitazione si svolgeva di fatto un'attività imprenditoriale tessile, essendo stati rinvenuti in loco anche macchinari specifici (nota della Legione dei Carabinieri Stazione di San Vitaliano nel 10 febbraio 2020 n. 19/2-5/2020 con la quale si accertava lo svolgimento in corso di un'attività di lavorazione tessile, essendo stati "*rinvenuti macchinari utilizzati per l'attività di lavorazione tessile, rifiuti provenienti dall'attività consistente in scarti di produzione tessile ed imballaggi*").

4. Il Comune ha pertanto adottato gli atti impugnati in questa sede: ovvero l'ordinanza di demolizione per l'accertamento della irregolarità edilizia (n.43/2020, poi rettificata con l'ordinanza n. 44/2020) e, quanto alla accertata illegittimità dell'attività artigianale, l'atto inibitorio per mancata legittimazione al suo esercizio, non essendo stato inoltrato alcun atto in tal senso dal legittimo interessato.

5. Va immediatamente sottolineato – poiché il punto è centrale nell'odierna controversia – che nel provvedimento demolitorio vengono specificatamente elencati gli interventi edilizi che erano già stati oggetto della precedente fattispecie procedimentale volta alla loro sanatoria (conclusasi, come riferito, con permesso di costruire n.15/2020, il quale viene anche ritualmente citato in motivazione) E' opportuno anche riferire – trattandosi di un atto sopravvenuto di per sé privo di autonoma efficacia lesiva, ma rilevante ai fini della interpretazione del contenuto dell'ordinanza di demolizione in controversia – che, con verbale del 6 giugno 2020, è stata accertata la mancata ottemperanza all'ordine di demolizione, che, pur contemperando anche i provvedimenti oggetto di questo ricorso, fa espresso riferimento, quanto al contenuto dell'obbligo posto in capo al destinatario, alla precedente ordinanza di demolizione del 30 gennaio 2020 n. 5. Con il verbale, si è dato anche conto della circostanza che, in data 28 maggio 2020, era stato registrato il contratto di locazione ad uso deposito tra la titolare della ditta cui è riferibile l'esercizio dell'attività artigianale e il proprietario di un immobile sito in Brusciano, per il trasferimento definitivo dell'attività di presso tale diverso edificio.

6. Quanto al rapporto processuale del presente giudizio, deve rilevarsi che il ricorso introduttivo è stato introdotto da due soggetti distinti, Sebastiano Coppola e Antonietta Terracciano, il primo quale titolare del diritto di proprietà dell'immobile – destinatario anche dei provvedimenti di carattere edilizio antecedenti di cui si è dato conto nella ricostruzione della vicenda; la seconda quale titolare della ditta individuale TE.CO. Italia e che, mentre risultano entrambi destinatari dell'ordinanza di demolizione, l'ordinanza di chiusura dell'attività artigianale ha, correttamente, quale destinataria esclusivamente la titolare dell'impresa.

Va pertanto dichiarato preliminarmente il difetto interesse a ricorrere del proprietario dell'immobile in relazione all'atto inibitorio dell'attività imprenditoriale, che, oltre a non individuarlo come destinatario, comunque non lede la sua sfera giuridica in modo diretto, personale e concreto, ma semmai solo in via indiretta, essendo intercorso – per quanto emerge dagli atti istruttori – sia pure per un breve arco di tempo un rapporto di comodato d'uso avente ad oggetto l'immobile di sua proprietà

7. Appare essenziale, anche per il diverso coinvolgimento dei soggetti interessati, esaminare separatamente i provvedimenti impugnati i quali incidono su rapporti amministrativi di natura diversa.

Prendendo l'abbrivio dall'ordinanza di demolizione n. 43/2020, come rettificata da quella immediatamente successiva n. 44/2020, deve preliminarmente rigettarsi la censura concernente la sua presunta nullità, essendo stata emessa in costanza di un provvedimento di sequestro penale da parte della competente autorità giudiziaria.

La tesi prospettata, avallata da un isolato orientamento giurisprudenziale, non è condivisibile poiché se è vero che la pendenza del sequestro incide semmai sull'esigibilità dell'adempimento dell'ordine demolitorio e non sulla sua validità, essa tuttavia non determina per il privato un'insuperabile impossibilità di eseguire l'ordinanza di demolizione (CGA, sez. giurisd. 20 dicembre 2019, n. 1074), che è invece onere del privato allegare e provare (Cons. Stato, sez. VI, 7 luglio 2020, n.4354).

8. Deve invece ritenersi fondato il vizio di eccesso di potere per contraddittorietà della motivazione. L'esame di tale censura presuppone l'interpretazione dell'atto che, se effettuata sulla base del mero criterio letterale, effettivamente non risolve, ma semmai fa emergere l'ambiguità del suo contenuto volitivo.

8.1. Va in merito osservato che è consolidato e pienamente condivisibile l'orientamento secondo cui all'atto amministrativo sono applicabili per analogia le regole interpretative previste dal codice civile in materia di contratti, di cui agli artt. 1362 e ss. cc.; invero la natura asimmetrica del rapporto amministrativo connotato dalla spendita del potere autoritativo in capo all'amministrazione rafforza la priorità del canone di interpretazione letterale, a tutela dell'affidamento del privato destinatario e in applicazione, anche in sede ermeneutica, oltre che del principio di tipicità degli atti amministrativi anche del principio di buona fede e correttezza tra le parti, ora positivizzato ex art. 3-bis della legge 241/90, in ragione del quale, dal provvedimento amministrativo, specie quando si tratti di evitare conseguenze sfavorevoli per il privato, devono trarsi regole di comportamento certe e sicure e non ambigue (Cons. Stato, Sez. IV, 9 novembre 2020, n. 6859).

8.2. Ora, dalla lettura della motivazione e del dispositivo dell'ordinanza di demolizione non è dato comprendere quale sia effettivamente il profilo di irregolarità edilizia oggetto di sanzione e del conseguente ordine ripristinatorio ex art. 31 del d.P.R. 380/2001.

L'ambiguità è suffragata dalla constatazione che, accanto al richiamo all'accertato cambio di destinazione d'uso dei locali di proprietà del ricorrente, vengono descritte – analiticamente – le opere strutturali che erano già state oggetto di una precedente fattispecie procedimentale, tanto che comunque viene citato il permesso di costruire 15/2020 con le quali esse sono risultate sanate.

Senonché, l'ambiguità del tenore del provvedimento già emergente dalla sua interpretazione letterale, sintomatica della contraddittorietà della motivazione oggetto di specifica censura, è avvalorata anche dalla lettura del verbale di accertamento di inottemperanza che, nella complessiva vicenda, assume valore equiparabile ad un comportamento successivamente tenuto dalle parti (in applicazione del criterio ermeneutico sussidiario ex 1362 comma 2 c.c. su cui cfr., *a contrario*, Cons. Stato, sez. IV, 19 febbraio 2019, n.1150).

Come anticipato, il verbale di accertamento del 6 giugno 2020 contempla al suo interno separate vicende amministrative, accomunate dalla inerenza al medesimo immobile, la prima delle quali si era precedentemente conclusa favorevolmente per il ricorrente con il rilascio di un titolo in sanatoria successiva; da esso si evince chiaramente che il Comune ha inteso accertare, con un solo atto, sia l'inottemperanza all'ordine di ripristino del cambio di destinazione (oggetto dell'ordinanza impugnata in questa sede) che la mancata eliminazione delle difformità oggetto della antecedente ordinanza di demolizione e poi di successiva sanatoria; sotto questo secondo profilo, senza tener conto neanche del fatto che non era scaduto il termine di inizio dei lavori ex art. 15 d.P.R. 380/2001 (termine da intendersi prorogato *ex lege* ai sensi dell'art. 10 comma 4 del D.L. 76/2020 convertito nella legge 120/2020, cd. Decreto Semplificazione 2020).

9. Il ricorso nella parte in cui ha ad oggetto l'ordinanza di demolizione va pertanto accolto, essendo essa affetta dal vizio di eccesso di potere per contraddittorietà della motivazione, con assorbimento delle restanti censure. In sede di eventuale riesercizio del potere di vigilanza in materia edilizia, il Comune, qualora ritenga che ne ricorrano comunque i presupposti, dovrà specificare le irregolarità edilizie oggetto di accertamento, non sovrapponendo a vicende procedurali concluse con un titolo in sanatoria – allo stato efficace – fattispecie concrete emerse successivamente. Ciò anche al fine di consentire al privato l'attivazione di eventuale procedimento in sanatoria.

10. Deve invece rigettarsi il ricorso nella parte in cui ha ad oggetto l'ordine di chiusura dell'attività artigianale non autorizzata n. 42 del 22 aprile 2020, poiché in relazione allo stesso la ricorrente titolare dell'impresa ha confermato l'effettivo utilizzo, sia pure temporaneo dei locali ad uso artigianale. Sotto questo profilo deve ritenersi che, come già osservato in sede cautelare, la descrizione riportata nel verbale di sopralluogo dello stato dei luoghi era sufficientemente precisa nel denotare l'uso dei locali non solo come deposito ma anche come luogo di svolgimento dell'attività. La circostanza che in data successiva all'accertamento l'interessata abbia spostato in altro luogo i macchinari non esclude, ma conferma, che al momento dell'accertamento effettivamente si fosse svolta un'attività imprenditoriale senza preventiva segnalazione certificata.

11. In conclusione, il ricorso va in parte accolto e in parte rigettato. All'esito della lite consegue la compensazione delle spese per soccombenza reciproca.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte (punti 8-9) e per il resto lo rigetta.

Compensa le spese di lite tra le parti.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 2 marzo 2021, svoltasi con collegamento da remoto, con l'intervento dei magistrati:

Paolo Corciulo, Presidente

Maria Laura Maddalena, Consigliere

Germana Lo Sapio, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Germana Lo Sapio

IL PRESIDENTE

Paolo Corciulo

IL SEGRETARIO