

Pubblicato il 13/05/2020

Sent. n. 310/2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 750 del 2015, proposto da [omissis], rappresentati e difesi dagli avvocati Chiara Del Prete e Silvia Pezzolesi, con domicilio eletto presso lo studio Francesca Francesconi, in Ancona, via dell'Asso 13;

contro

Comune di Pesaro, rappresentato e difeso dagli avvocati Mariangela Bressanelli e Isabella Gattini, con domicilio eletto presso lo studio avv. Andrea Galvani, in Ancona, corso Mazzini, 156;

Comune di Pesaro - Responsabile del Servizio Edilizia Privata;

per l'annullamento

- del provvedimento prot. [omissis] assunto in data 4/9/2015 dal Responsabile del Servizio di Edilizia Privata del Comune di Pesaro e notificato in data 9/9/2015 recante diffida ad eseguire i lavori sul fabbricato in Pesaro, [omissis];

- di tutti gli atti e/o provvedimenti ad essi presupposti, antecedenti, conseguenti e comunque connessi;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 84, comma 5, del DL n. 18/2020 convertito nella Legge n. 27/2020;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 maggio 2020 il dott. Gianluca Morri;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. In data 31/7/2015 i ricorrenti presentavano, al Comune di Pesaro, una comunicazione di attività edilizia libera e gratuita per interventi di manutenzione diretti a rendere totalmente indipendenti gli ingressi dall'esterno di due unità abitative presenti nell'edificio, le quali, prima dei lavori, condividevano un unico accesso che portava a un disimpegno comune su cui si affacciavano gli accessi a ciascuna unità abitativa.

Con il provvedimento oggetto dell'odierno gravame, il Comune inibiva l'esecuzione dei lavori ritenendo che l'intervento si configurasse invece come ristrutturazione onerosa.

Si è costituita l'amministrazione comunale per resistere al gravame.

2. Occorre innanzitutto premettere che l'odierna controversia trae origine dalla necessità, sorta nell'anno 2010, di creare due unità abitative indipendenti all'interno di un edificio sorto, originariamente, come monofamiliare.

A tal fine venne presentato un primo progetto (DIA del [omissis]), rivolto a tale scopo, ma poi abbandonato poiché comportante il pagamento degli oneri concessori (nota di [omissis] acquisita dal Comune al prot. [omissis]).

Venne quindi presentato un secondo progetto (DIA del [omissis]) che prevedeva il frazionamento dell'immobile in due unità indipendenti, mantenendo tuttavia un unico accesso dall'esterno. In questo modo l'intervento venne considerato gratuito e fu pertanto eseguito.

Con la DIA [omissis] i ricorrenti intendevano sostanzialmente perseguire l'obiettivo avuto di mira dal 2010, ossia creare due unità abitative indipendenti anche nell'accesso dall'esterno.

Occorre infine premettere, per meglio inquadrare l'oggetto della odierna controversia, che l'intenzione del Comune è invece quella di introitare gli oneri concessori già richiesti al momento di presentazione della DIA del [omissis] poi rinunciata dagli interessati.

3. Con il primo motivo viene dedotta violazione di legge ed eccesso di potere sotto svariati profili poiché il Comune, alla data di notifica del provvedimento impugnato (9/9/2015), era decaduto dall'esercizio dei poteri inibitori, da esercitarsi entro il termine di 30 giorni dal deposito della comunicazione (avvenuto in data 31/7/2015).

La censura va disattesa.

Al riguardo il Collegio osserva, in via preliminare, che l'amministrazione, pur decadendo dal potere inibitorio, resta comunque titolare del potere di vigilanza e di controllo sull'attività edilizia, secondo gli orientamenti giurisprudenziali citati dal Comune nei propri scritti difensivi.

Va tuttavia ulteriormente osservato, come già chiarito nel precedente paragrafo 2, che l'odierna azione amministrativa mira, nella sostanza, all'introito del contributo concessorio; azione che invece non è soggetta ad alcun termine decadenziale, bensì all'ordinario termine prescrizione di 10 anni, come affermato dalla ormai consolidata giurisprudenza amministrativa, secondo cui la determinazione del contributo per oneri concessori dà luogo a un rapporto paritetico, azionabile da entrambe le parti nel termine di prescrizione ordinario di dieci anni, senza necessità di impugnare i relativi atti amministrativi proprio perché si tratta di obbligazioni che rinvengono la loro fonte direttamente nella legge (cfr. tra le ultime, Cons. Stato, Sez. IV, 27/9/2017 n. 4515; id. 12/6/2017 n. 2821; TAR Campania, Napoli, Sez. VIII, 28/4/2020 n. 1541).

4. Con il secondo motivo viene dedotta violazione di legge (con particolare riferimento alle modifiche introdotte, agli artt. 3 e 6 del DPR n. 380/2001, dal DL n. 133/2014 convertito nella Legge n. 164/2014) ed eccesso di potere sotto svariati profili, in quanto l'intervento, per la sua natura, deve comunque considerarsi gratuito, essendo riconducibile all'attività edilizia libera o, al più, alla manutenzione straordinaria, con lavori di modestissima entità (chiusura di una porta interna e inserimento di una serratura nell'attuale porta finestra che costituirebbe accesso dall'esterno di una unità abitativa). La doglianza può essere trattata insieme al terzo e ultimo motivo di gravame con cui si deduce violazione di legge ed eccesso di potere per difetto di motivazione, poiché il provvedimento impugnato non illustra le ragioni per le quali l'amministrazione ha ritenuto che gli interventi fossero ascrivibili alla ristrutturazione edilizia anziché alla manutenzione.

4.1 La censura va condivisa nei termini che seguono.

4.2 In punto di fatto ed ai fini del decidere, il Collegio ritiene di attribuire rilevanza alle seguenti circostanze sulle quali non emerge sostanziale disaccordo tra le parti:

- gli unici lavori edili, previsti dalla comunicazione del [omissis], riguardano la chiusura di una porta interna, al piano terra, tra il locale soggiorno (di un appartamento) e il piccolo locale disimpegno su cui si affaccia l'ingresso all'altro appartamento (cfr. tavola grafica depositata dalle parti);

- la porta in questione si trova su un muro non portante (cioè non strutturale) poiché costruito come divisorio (cfr. tavole grafiche allegate alle DIA del 2010 e del 2011 - atti depositati dal Comune in data 18/12/2015);

- la realizzazione del secondo accesso dall'esterno (che immette nel vano, al piano terra, ex ripostiglio poi trasformato nell'ingresso di un appartamento) avviene senza opere edili, intervenendo esclusivamente sull'infilzo (cfr. chiarimenti forniti dalla parte ricorrente con memoria di replica

depositata in data 15/4/2020, cui non sono seguite controdeduzioni del Comune, neppure attraverso le brevi note ex art. 84, comma 5, del DL n. 18/2020 convertito nella Legge n. 27/2020).

4.3 Il provvedimento impugnato non reca obiettivamente alcuna motivazione sul perché, tali opere, indubbiamente assai modeste e che, nella sostanza, riguardano due distinti appartamenti già esistenti, debbano considerarsi ristrutturazione edilizia.

Attraverso gli scritti difensivi il Comune fornisce alcuni elementi motivazionali, tuttavia inidonei a smentire la tesi di parte ricorrente, secondo cui, tali lavori, benché diretti a creare due unità abitative indipendenti anche nell'accesso esterno, erano ascrivibili alla nozione di manutenzione straordinaria ex art. 3, lett. b), del DPR n. 380/2001, a tenore del quale: "Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono ricompresi anche quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione di uso" (cfr. modifiche introdotte dall'art. 17, comma 1, lett. a, nn. 1 e 2, del D.L. n. 133/2014, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 164/2014).

Tali opere non risultano infatti comportare modifiche alla volumetria complessiva dell'edificio e all'originaria destinazione d'uso (residenza).

Va inoltre osservato che le stesse erano soggette a comunicazione di inizio lavori ex art. 6, comma 2, lett. a), del DPR 380 relativo a "interventi di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), ivi compresa l'apertura di porte interne o lo spostamento di pareti interne, sempre che non riguardino le parti strutturali dell'edificio".

Come visto in precedenza, i lavori in questione non comportano interventi su parti strutturali, ma solo su un muro interno che non risulta essere portante.

In relazione a tali aspetti, indubbiamente rilevanti, il Comune avrebbe invece dovuto fornire adeguata motivazione già in sede procedimentale.

4.4 Non risultano infine pertinenti i richiami, svolti dall'amministrazione attraverso i propri scritti difensivi, all'art. 16 del Regolamento comunale di attuazione del DPR n. 380/2001, poiché i lavori di cui alla comunicazione del 31/7/2015 sottostavano, secondo il principio "tempus regit actum", ad una disciplina edilizia diversa da quella vigente alla data (2010) in cui i ricorrenti maturavano l'esigenza di creare due unità abitative indipendenti anche nell'accesso dall'esterno.

Non sussiste quindi alcun effetto elusivo, che il citato art. 16 vorrebbe contrastare, della normativa originariamente vigente poiché, nel frattempo, questa si è modificata nel senso auspicato dai ricorrenti.

5. Il ricorso deve quindi essere accolto, fermo restando la possibile riedizione del potere amministrativo nel termine prescrizione di cui si è detto al paragrafo 3, al fine dell'eventuale recupero del contributo edificatorio che il Comune ritenesse comunque essere dovuto.

6. Le spese di giudizio possono essere compensate considerata la particolarità e per certi versi complessità tecnico/giuridica della vicenda in esame.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche, definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla il provvedimento di diffida oggetto di gravame.

Spese compensate.

La presente sentenza sarà eseguita dall'Autorità amministrativa ed è depositata presso la Segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Ancona il giorno 6/5/2020, attraverso collegamento telematico da remoto al Servizio Informativo della Giustizia Amministrativa (SIGA), con l'intervento dei magistrati:

Sergio Conti, Presidente

Gianluca Morri, Consigliere, Estensore

Giovanni Ruiu, Consigliere

L'ESTENSORE
Gianluca Morri

IL PRESIDENTE
Sergio Conti

IL SEGRETARIO