

Pubblicato il 15/04/2021

Sent. n. 341/2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 935 del 2019, proposto da [omissis], rappresentato e difeso dall'avvocato Mauro Vallerga, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

il Comune di Loano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Lorenzo Cuocolo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

del provvedimento [omissis], con cui il Servizio edilizia privata del Comune di Loano ha dichiarato irricevibile la SCIA n. [omissis], avente ad oggetto la realizzazione di lavori finalizzati al mutamento della destinazione d'uso – da locale di sgombero a residenza – del sottotetto sito presso l'unità immobiliare censita al foglio [omissis] mappale [omissis] subalterno [omissis] del NCEU.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 aprile 2021, svoltasi con modalità telematiche, il dott. Angelo Vitali, e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato il 2.12.2019 e depositato il 30.12.2019 [omissis] ha impugnato il provvedimento [omissis], con cui il Servizio edilizia privata del Comune di Loano ha dichiarato irricevibile la SCIA n. [omissis], avente ad oggetto la realizzazione di lavori finalizzati al mutamento della destinazione d'uso – da locale di sgombero a residenza – del sottotetto sito presso l'unità immobiliare censita al foglio [omissis] mappale [omissis] subalterno [omissis] del NCEU, collocata all'interno della zona A (centro storico), conseguentemente vietandogli la prosecuzione dei lavori.

Il provvedimento è motivato con la circostanza che, in base all'art. 10 comma 1 lett. c) del D.P.R. n. 380/01, l'intervento sarebbe subordinato a permesso di costruire.

A sostegno del gravame ha dedotto due motivi di ricorso, come segue.

1. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3, comma 1, lett. c) e dell'art.10, comma 1, lett. c) del D.P.R. n. 380/2001 sotto il profilo dell'erronea qualificazione dell'intervento – Violazione e/o falsa applicazione del medesimo art. 10, comma 1, lett. c) e degli artt. 22 e 23 del D.P.R. n.380/2001 sotto il profilo dell'erronea individuazione del titolo abilitativo necessario per la realizzazione dell'intervento – Difetti di motivazione e di istruttoria.

Sostiene che il Comune avrebbe erroneamente qualificato l'intervento oggetto della SCIA n. [omissis], in quanto esso avrebbe dovuto essere qualificato come "restauro e risanamento conservativo" e, come tale, non assoggettato alla disciplina dell'art. 10, comma 1, lett. c) del D.P.R. n. 380/2001 (che richiede, per gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino mutamenti di destinazione d'uso, realizzati in zona A, l'ottenimento di un permesso di costruire), bensì a quella, più lieve, dell'art. 22, D.P.R. 380/2001, che richiede, per gli interventi di "restauro e risanamento conservativo", solamente la presentazione di una SCIA.

2. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 23 del D.P.R. n. 380/2001 in relazione all'art. 22 dello stesso decreto e all'art. 19 della L. n. 241/1990 – Violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa – Violazione dei principi di economicità dell'azione amministrativa e leale collaborazione tra P.A. e privati – Difetto di motivazione – Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 6 L. 241/1990.

Posto che, ai sensi dell'art. 23 del TUE, anche gli interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'art. 10, comma 1, lett. c), possono essere realizzati in forza di una SCIA, "*in alternativa al permesso di costruire*", e che non è contestata la fattibilità dell'intervento in termini sostanziali, il Comune, anziché dichiarare senz'altro "irricevibile" la SCIA, avrebbe dovuto considerarla come presentata ai sensi dell'art. 23 del TUE (anziché ai sensi dell'art. 22), se del caso chiedendo al privato di attendere il 30° giorno per l'avvio e/o la prosecuzione dei lavori, e/o domandando l'integrazione della pratica con l'eventuale documentazione mancante.

Si è costituito in giudizio il Comune di Loano, controdeducendo ed instando per la reiezione del ricorso.

Alla pubblica udienza del 7 aprile 2021 il ricorso è stato trattenuto dal collegio per la decisione.

Il primo motivo di ricorso è infondato.

La questione controversa sottende l'esatta qualificazione dell'intervento e la conseguente individuazione del necessario titolo abilitativo.

Si tratta di verificare se l'intervento in questione concreti - come dichiarato dal ricorrente - un intervento di restauro e risanamento conservativo di cui all'art. 3 comma 1 lett. c) del D.P.R. n. 380/2001 o, piuttosto, un intervento di ristrutturazione edilizia ai sensi della successiva lettera d).

Ai sensi delle due disposizioni citate, per interventi di restauro e di risanamento conservativo si intendono "*gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano anche il mutamento delle destinazioni d'uso purché con tali elementi compatibili, nonché conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio*".

Gli interventi di ristrutturazione edilizia sono invece quelli "*rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti*".

Come si vede, il mutamento di destinazione d'uso può essere indifferentemente conseguito con i due tipi di intervento: ciò che fa la differenza è la finalità dell'intervento, che nel caso del restauro e risanamento è quello di conservare l'organismo edilizio rispettandone gli elementi tipologici, formali e strutturali (mediante il solo ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio e l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso), mentre nel caso della ristrutturazione è quello di trasformare l'organismo edilizio di partenza in uno in tutto o in parte diverso dal precedente (cfr. Cons. di St., IV, 14.7.2015, n. 3505; id., V, 12.11.2015, n. 5184).

Nel caso di specie, dalla tavola di raffronto allegata alla SCIA si evince come, al di là dell'inserimento degli "impianti" (idrico, elettrico, etc.) richiesti dalle nuove esigenze abitative, l'intervento comporti

anche una modifica, ancorché meramente interna (ma comunque rilevante – cfr. Cons. di St., II, 13.5.2019, n. 3058; id., V, n. 5184/2015 cit.; T.A.R. Puglia-Lecce, I 5.4.2018, n. 554; T.A.R. Lombardia, II, 21.7.2016, n. 1480), degli elementi strutturali dell'organismo edilizio, mediante l'inserimento – e non il mero ripristino o rinnovo - di pareti divisorie ed una nuova distribuzione interna.

Che si tratti di ristrutturazione e non di restauro e risanamento conservativo è del resto indirettamente confermato dalla stessa L.R. Liguria 6.8.2001, n. 24 (recupero ai fini abitativi dei sottotetti esistenti), ai sensi della quale è stata presentata la SCIA, la quale precisa, all'art. 2 comma 7, che *“gli interventi di recupero dei sottotetti sono soggetti alla corresponsione del contributo di costruzione previsto per gli interventi di ristrutturazione edilizia oppure di nuova costruzione ai sensi della legge regionale 7 aprile 1995, n. 25”*, e ciò anche quando non comportino modifiche nella sagoma dell'edificio.

Trattandosi di un intervento di ristrutturazione edilizia comportante mutamento di destinazione d'uso di un immobile compreso nella zona omogenea A (il punto è pacifico e non controverso), esso era assentibile soltanto mediante permesso di costruire (art. 10 comma 1 lett. c DPR n. 380/2001) o SCIA alternativa ex art. 23 DPR n. 380/2001, come correttamente ritenuto dal Comune di Loano.

Fondato è però il secondo motivo di ricorso.

Trattandosi di un intervento di ristrutturazione su edificio compreso in zona omogenea A comportante mutamento di destinazione d'uso, l'intervento in questione era dunque realizzabile mediante SCIA sostitutiva del permesso di costruire (cosiddetta super SCIA), ai sensi dell'art. 23 del D.P.R. n. 380/2001, piuttosto che mediante SCIA ex art. 22 DPR n. 380/2001, espressamente esclusa per gli interventi di cui all'art. 10 comma 1 lett. c).

Senonché, ferma in entrambi i casi la necessità di asseverare la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici vigenti, al regolamento edilizio ed alle norme di sicurezza e igienico-sanitarie, e fermo il pagamento del contributo di costruzione ove dovuto in relazione all'aumento del carico urbanistico, i due titoli abilitativi si differenziano per il solo fatto che nel primo caso i lavori possono essere iniziati soltanto dopo trenta giorni dalla presentazione della SCIA, cioè del termine a disposizione dell'amministrazione per notificare all'interessato l'ordine di non effettuare il previsto intervento, in caso di riscontrata assenza delle condizioni stabilite (art. 23 commi 1 e 6 D.P.R. n. 380/2001), mentre nel secondo caso possono essere iniziati contestualmente alla presentazione della SCIA (art. 22 comma 1 D.P.R. n. 380/2001, che richiama l'art. 19 comma 2 della L. n. 241/1990).

Nel caso di specie, il ricorrente ha corrisposto il contributo di costruzione (quantificato in € 19.981,40 – cfr. doc. 2 delle produzioni 30.12.2019 di parte ricorrente, p. 6 di 7), e il provvedimento impugnato - emesso il 29° giorno dalla presentazione della SCIA - si limita a rilevare l'irricevibilità della SCIA ex art. 22 D.P.R. n. 380/2001 e 19 L. 241/1990 in ragione della sua inutilizzabilità per l'intervento in questione, ma non contesta alcuna difformità sostanziale rispetto alla normativa urbanistico-edilizia: donde l'illegittimità del divieto di prosecuzione dell'attività, che può essere emanato soltanto in caso di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale (P.R.G. e regolamento edilizio) per il relativo intervento edilizio.

A ciò si aggiunga l'inutilità del provvedimento nell'ottica dell'art. 23 comma 6 D.P.R. n. 380/2001 (*“E' comunque salva la facoltà di ripresentare la denuncia di inizio attività, con le modifiche o le integrazioni necessarie per renderla conforme alla normativa urbanistica ed edilizia”*), che finisce per gravare l'interessato della ripresentazione di una SCIA identica nei contenuti.

In ragione dell'erronea qualificazione dell'intervento (restauro e risanamento conservativo) ad opera del ricorrente e dell'improprio utilizzo della SCIA ex art. 22 D.P.R. n. 380/2001, sussistono i presupposti per compensare integralmente tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 7 aprile 2021, mediante collegamento da remoto, con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Caruso, Presidente

Angelo Vitali, Consigliere, Estensore

Liliana Felletti, Referendario

L'ESTENSORE

Angelo Vitali

IL PRESIDENTE

Giuseppe Caruso

IL SEGRETARIO