Pubblicato il 26/02/2024

Sent. n. 1271/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Ottava)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3792 del 2022, proposto da [omissis], rappresentati e difesi dall'avvocato Felice Laudadio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Santa Maria Capua Vetere, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Guglielmo Abbate, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

e con l'intervento di

ad opponendum:

[omissis], rappresentato e difeso dall'avvocato Luigi Adinolfi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- del provvedimento del Dirigente del Settore Tecnico del Territorio n. [omissis] nonché in via presupposto del verbale n. [omissis] e dei precedenti pareri richiamati nel provvedimento di archiviazione della istanza di sanatoria nonché del parere del [omissis] e del [omissis];

- e di ogni atto preordinato, collegato, connesso e conseguente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Santa Maria Capua Vetere;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 febbraio 2024 la dott.ssa Paola Palmarini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso in epigrafe i ricorrenti hanno impugnato il provvedimento con il quale il Comune di Santa Maria Capua Vetere ha respinto le domande di accertamento di conformità urbanistica presentate, ai sensi dell'art. 36 del D.P.R. n. 380/2001, in data 1° luglio 2020 per l'intervento edilizio realizzato presso l'immobile sito alla via [omissis].

L'amministrazione ha richiamato in motivazione il parere negativo alla sanatoria reso in sede istruttoria, così articolato: <<Premesso che l'accertamento di conformità afferente la porzione immobiliare – infra piano terra e primo – sita alla via [omissis] ed identificata nel N.C.E.U. al fg. [omissis], p.lla [omissis] subb vari è da intendersi, e dunque da valutarsi, quale unico procedimento e non già quali due distinte istanze così come inoltrate...visti: le istanze di p.d.c. in sanatoria; la

sentenza T.A.R. Campania Sez. 8° n. 6886/2021 con la quale sono stati annullati i dinieghi di sanatoria prot. n. [omissis] e n. [omissis] del [omissis]; atteso che l'immobile di che trattasi: a) nel PRG vigente risulta essere incluso nell'ambito della Zona A4 (centro storico) dove sono consentiti, tra l'altro, interventi di ricostruzione per effetto di crollo (riferiti ad immobili legittimi); b) nel PUC adottato risulta incluso nell'ambito della Zona "A"- risanamento conservativo – dove sono consentiti, tra l'altro, interventi di manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, restauro di componenti complementari, consolidamento statico e adeguamento impiantistico e igienico nell'integrale rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali, rinnovo di elementi costitutivi con impiego di tecniche costruttive e materiali e tecnologie diverse limitatamente a quanto indispensabile per le esigenze statiche dell'organismo. Fanno parte di questa categoria gli edifici e complessi edilizi di valore storico architettonico e interesse documentale che necessitano di interventi rivolti ad assicurare la funzionalità di un edificio garantendo gli standard igienici e sanitari necessari al suo utilizzo e conservandone al tempo stesso gli elementi tipologici, formali e strutturali originari. Considerato che: in riferimento al PRG, non viene univocamente dimostrata la consistenza volumetrica ricostruita per la quale viene chiesto l'accertamento di conformità. Invero, tutte le perizie agli atti riportano uno stato preesistente il quale "fotografa" lo stato dei luoghi antecedenti il crollo, ma non attesta che tale conformazione risulta legittimata da titoli edilizi autorizzativi abilitativi; in riferimento al PUC e nelle more delle misure di salvaguardia non sono previsti interventi di ricostruzione; L'accertamento di conformità ai sensi dell'art. 36 del D.P.R. n. 380/2001 afferente la porzione immobiliare in argomento non contempla opere a progetto e pertanto non può prescindere, preliminarmente, dalla demolizione delle opere abusive. Di fatto, come emerso dal sopralluogo, il primo piano risulta anche in sito e negli elaborati grafici allegati all'istanza viene indicato come "da demolire"; La porzione terranea posta tra i due cortili risulta articolata da partizioni interne, corredata da distinti servizi igienici e dotata di numerose tracce di impianti, non avendo le caratteristiche di un deposito; il permesso di costruire n. 130 del 10.7.2011 è stato annullato e pertanto ricorrono i presupposti dell'art. 38 del D.P.R. n. 380/2001...Nell'istanza di accertamento di conformità non viene motivata l'impossibilità della restituzione in pristino anche perché, di progetto viene proposta la demolizione di parte del piano primo (porzione in fondo al cortile); L'accertamento di conformità – permesso di costruire in sanatoria – ex art. 36 D.P.R. n. 380/2001 può essere depositato allorché l'intervento risulta conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda. Nel caso di che trattasi, lo stato preesistente conserva, parzialmente, la consistenza edificatoria di un titolo edilizio annullato, per cui non ha il sottinteso della doppia conformità, non potendosi dimostrare uno stato dei luoghi legittimo; L'accertamento di conformità chiesto deve sottostare, inoltre, alla cosiddetta doppia conformità anche in seno alla normativa strutturale e sismica. Agli atti dell'istanza in esame, non risulta alcun provvedimento di autorizzazione sismica in sanatoria (riferito a nuove costruzioni)>>.

Dopo le osservazioni presentate dai ricorrenti in sede procedimentale il Comune ha ulteriormente motivato il diniego rappresentando che: <<dalla copia delle planimetrie catastale, di cui alla scheda n. 17087979, non si evince la data dell'apposizione delle annotazioni ivi riportate e altresì non si rileva la consistenza volumetrica del corpo di fabbrica in questione; la copia dell'atto notarile...è riferita al 19.3.1948, data della stipula, quindi successiva alla data di entrata in vigore della Legge Urbanistica Nazionale n. 1150/1942; le foto allegate alle controdeduzioni (particolare cartolina 1949/1950 e ad oggi) non rendono visibile il corpo di fabbrica in argomento; negli stralci – progetti relativi alla realizzazione di Piazza Bovio del 1932 non si rileva il citato manufatto; la relazione dell'ing. [omissis], riporta una generica indicazione "...antecedente al 1967.."; il fotogramma dell'I.G.M. è riferito al volo del 16.5.1974 (fotogramma n. 526), pertanto successivo di oltre un trentennio la data di entrata in vigore della legge n. 1150/1942; la relazione tecnica a firma dell'ing. [omissis] è stata redatta nel 1997 e, tra l'altro, tratta degli interventi necessari ed urgenti per la messa in sicurezza; la perizia tecnica, a firma del geom. [omissis] riporta "...vani degli anni sessanta..", e indica vagamente l'anno di costruzione; l'atto prot. n. [omissis] del [omissis] è una

certificazione urbanistica riferita all'area e non attesta alcuna legittimità del fabbricato; la nota a firma dell'ing. [omissis] riporta l'inciso "...viene rappresentato con una sola linea come all'epoca si era soliti correggere in sede di sopralluogo del funzionario catastale...", la quale appare insufficiente a dimostrare la data in cui è stato effettuato il sopralluogo e la data di apposizione della linea; tra l'altro l'annotazione non trova riscontro nei documenti di comparazione in possesso dell'Agenzia del Territorio>>.

A sostegno del gravame i ricorrenti deducono varie censure di violazione di legge ed eccesso di potere.

Si è costituito per resistere il Comune di Santa Maria Capua Vetere.

È intervenuto ad opponendum [omissis] (autore di un esposto) eccependo in rito l'inammissibilità del gravame perché a lui non notificato.

Con varie memorie le parti hanno insistito nelle rispettive posizioni.

Alla pubblica udienza dell'8 febbraio 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

Il ricorso è infondato e, pertanto, deve essere respinto.

L'infondatezza del gravame consente al Collegio di prescindere dall'esame dell'eccezione in rito formulata dall'interventore ad opponendum.

Oggetto della presente controversia è il provvedimento con il quale il Comune di Santa Maria Capua Vetere ha respinto le domande di accertamento di conformità urbanistica presentate dai ricorrenti ai sensi dell'art. 36 del D.P.R. n. 380/2001 per delle opere realizzate presso l'immobile sito alla via Fratta già via Torre.

Si tratta di un immobile situato nel Centro Storico del Comune dove sono consentiti a mente del P.R.G. (vigente al momento della presentazione delle istanze) anche interventi di ricostruzione per effetto di crollo (art. 25 N.T.A.).

Dalla articolata motivazione dell'atto impugnato si evince che secondo l'amministrazione gli istanti non sarebbero riusciti a dimostrare la legittima preesistenza di quanto hanno ricostruito (in assenza di titolo) per cui non sussisterebbe il presupposto della doppia conformità urbanistica.

In altri termini, per semplificare si sarebbe al cospetto di una nuova costruzione (pacificamente) non consentita in quella zona dalle N.T.A.

Nell'atto si fa anche riferimento al fatto che l'immobile è stato interessato da precedenti lavori in virtù di un permesso di costruire (n. 130/2011) successivamente annullato dal T.A.R. con sentenza n. 4333/2015.

I ricorrenti a tale proposito rappresentano che nell'istanza di accertamento di conformità di cui è causa era prevista, infatti, l'eliminazione di parti dell'edificio investite dal permesso di costruire n. 130/2011.

Osserva il Collegio che, a prescindere dalla dimostrazione della legittima preesistenza delle porzioni di fabbricato ricostruite (come visto contestata dal Comune), risulta dirimente l'ulteriore considerazione recata nell'atto relativa al fatto che l'intervento edilizio della cui sanatoria si tratta è stato realizzato in assenza dell'autorizzazione sismica.

Il provvedimento motivato su tale presupposto è più che sufficiente a sorreggere il diniego.

Parte ricorrente nel ricorso non contesta né la collocazione dell'immobile in zona dichiarata a rischio sismico (in particolare, grado di sismicità 2) né la natura dell'intervento da sanare (che coinvolge parti strutturali dell'edificio) né l'assenza dell'autorizzazione sismica.

Rileva il Collegio che il Comune nel concedere il titolo edilizio ai sensi dell'art. 36 del D.P.R. n. 380/2001 non deve limitarsi ad esaminare gli aspetti urbanistici

Presupposto di validità e condizione di efficacia del titolo in sanatoria è, infatti, il rispetto non solo delle norme urbanistiche ma anche di quelle edilizie tra le quali sicuramente rientrano quelle in materia sismica e di sicurezza. D'altra parte, in modo simmetrico, ai fini del rilascio del permesso di costruire è necessario che la domanda sia "accompagnata da una dichiarazione del progettista abilitato che asseveri la conformità del progetto agli strumenti urbanistici approvati ed adottati, ai regolamenti edilizi vigenti, e alle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, alle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, alle norme

relative all'efficienza energetica" (art. 20 del D.P.R. n. 380/2001) e il responsabile dello Sportello Unico per l'edilizia in tale procedimento acquisisce "gli atti di assenso, comunque denominati, necessari ai fini della realizzazione dell'intervento edilizio" e "nel novero di tali assensi rientrano, in particolare... c) le autorizzazioni e le certificazioni del competente ufficio tecnico della regione, per le costruzioni in zone sismiche di cui agli articoli 61, 62 e 94" (art. 5 del citato D.P.R.). Vale, inoltre, rammentare che il Comune esercita la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale per assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitati (art. 27 del decreto cit.) e a tal fine costituiscono variazioni essenziali al permesso di costruire quelle che concretano e) violazioni delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica, quando non attenga a fatti procedurali (art. 32 del decreto cit.).

In altre parole, il Comune non potrebbe in base alla richiamata normativa concedere il titolo in sanatoria in assenza della documentazione che attesti la corrispondenza dell'intervento alla normativa antisismica (*id est*, nella fattispecie il previo rilascio dell'autorizzazione sismica) (cfr. questo Trib. 3450/2022 che ha affermato che in caso di opere ricadenti in zona sismica trova applicazione la disposizione di cui all'art. 94, d.P.R. n. 380/2001, secondo cui fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate nei decreti di cui all'art. 83, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione. Pertanto, per gli interventi soggetti a permesso di costruire o consentiti a seguito di denuncia che ricadono in area sismica, la verifica della doppia conformità, alla quale l'art. 36, d.P.R. n. 380/2001 subordina il rilascio dell'accertamento di conformità in sanatoria, deve riferirsi anche al rispetto delle norme sismiche, da comprendersi nelle norme per l'edilizia, sia al momento della realizzazione dell'intervento che al momento della presentazione della domanda di sanatoria; e ancora questa Sezione n. 1347/2021 che ha osservato che <<l'applicazione dell'istituto dell'accertamento di conformità non può che essere armonizzata con i successivi artt. 96, 98, 99 e 100, che delineano le uniche modalità attraverso le quali la legge rende possibile pervenire all'effetto utile di conservare un manufatto realizzato ab origine in carenza di autorizzazione sismica. Mancando una puntuale disciplina positiva dell'autorizzazione sismica in sanatoria, va evitato il rischio di introdurre in una materia così delicata per l'incolumità delle persone - peraltro neppure pienamente disponibile da parte del legislatore regionale - una sorta di sanatoria giurisprudenziale fondata sull'accertamento postumo della conformità dell'opera comunque edificata alle norme tecniche per la costruzione in zone sismiche al momento della richiesta. Una simile sanatoria evocherebbe l'omologo controverso istituto riconosciuto privo di valore qualificante in molte pronunce del giudice amministrativo cfr. TAR Lazio, Latina, 13.10.2020, n. 376; Cons. Stato, VI, 18.1.2019, n. 470; VI, 4.6.2018, n. 3363; VI, 18.7.2016, n. 3194; VI, 18.9.2015, n. 4359; V, 17.9.2012, n. 4914; IV, 26.3.2010, n. 1763; VI, 7.5.2009, n. 2835; IV, 26.4.2006, n. 2306) ed espressamente escluso dall'art. 36 del d.P.R. n. 380 cit.>>).

Tale ricostruzione è in linea con la giurisprudenza evocata dalla difesa comunale. Il Consiglio di Stato (n. 3963/2022) si è infatti espresso nei seguenti termini <<*in primo luogo, deve evidenziarsi come non possa prescindersi dall'avvenuto rilascio dell'autorizzazione sismica (ove richiesta) ai fini della sanatoria delle opere abusivamente realizzate. Difatti, l'esigenza di tutela sottesa all'art. 36 DPR n. 380 del 2001 è quella di evitare interventi repressivi, di demolizione delle opere sine titolo realizzate, qualora l'illecito in concreto commesso sia lesivo del solo interesse pubblico (strumentale) della sottoposizione al previo controllo amministrativo dell'attività edilizia, senza compromissione dell'interesse pubblico (finale) dell'ordinato sviluppo del territorio, nel rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia all'uopo applicabile. In tali ipotesi, si consente la permanenza delle opere mediante la formazione postuma, una volta commesso l'illecito e a sua sanatoria, del titolo edilizio idoneo a legittimare l'intrapresa attività edificatoria. Attraverso la sanatoria, dunque, si ripristina la legalità formale violata, rilasciando all'istante il medesimo titolo edilizio (l'art. 36 DPR n. 380 del 2001 discorre, infatti, di "permesso in sanatoria") che lo stesso avrebbe dovuto acquisire agendo*

lecitamente (sottoponendo l'attività edilizia al previo controllo amministrativo in funzione del rilascio del prescritto titolo abilitativo). Per l'effetto, è possibile pervenire alla sanatoria delle opere abusive soltanto qualora l'illegittimità in concreto riscontrata afferisca ai soli profili formali, riguardanti la mancata acquisizione dei titoli occorrenti per giustificare lo svolgimento dell'attività edilizia, ma non anche quando si discorra di illegittimità sostanziali, emergendo immobili che non avrebbero comunque potuto essere ex ante assentiti, in quanto incompatibili con la normativa urbanistica ed edilizia all'uopo applicabile. Nell'ambito delle disposizioni edilizie rilevanti per verificare la conformità sostanziale delle opere sine titolo eseguite, devono ritenersi comprese quelle antisismiche - poste peraltro a tutela di esigenze primarie, correlate alla pubblica incolumità - facendosi questione, comunque, di disposizioni regolanti le modalità dell'edificazione. Non potrebbe, dunque, sanarsi un intervento edilizio non rispettoso della normativa antisismica, alla stregua dell'accertamento all'uopo condotto dall'autorità competente. Il che è coerente con l'indirizzo già espresso dalla Sezione, secondo cui "L'art. 93 comma 1 del DPR 380/2001 prescrive che "nelle zone sismiche di cui all'art. 83, chiunque intenda procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni, è tenuto a darne preavviso scritto allo sportello unico, che provvede a trasmetterne copia al competente ufficio tecnico della Regione". L'art. 94 comma 1 D.P.R. 380/2001 prescrive che "... non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico delle Regione" (obblighi ribaditi dalla normativa regionale di settore – cfr. l.r. n. 9/1983). L'autorizzazione sismica è, dunque, un presupposto indispensabile per ottenere il rilascio del titolo edilizio (anche quello in sanatoria) la cui acquisizione costituisce un preciso onere della parte che intenda (o abbia già realizzato) dei lavori suscettibili di avere un impatto sulla statica del fabbricato" (Consiglio di Stato, sez. III, 31 maggio 2021, n. 4142; cfr. anche Consiglio di Stato, sez. VI, 15 aprile 2021, n. 3096, che ha giustificato l'intervento in autotutela del Comune in relazione ad un permesso in sanatoria avente ad oggetto opere prive della prescritta autorizzazione sismica)>> (cfr. anche Cass. penale n. 29179/2023 la quale ha evidenziato che il permesso a costruire in sanatoria, se vale a elidere il reato edilizio in presenza dei requisiti di legge, non incide però sulle violazioni antisismiche. La perduranza delle violazioni antisismiche ridonda anche sulla possibilità di configurare la cosiddetta doppia conformità prevista dall'art. 36 t.u.ed. per la sanatoria degli abusi edilizi, perché non è possibile ottenere la sanatoria edilizia se non si è posto rimedio alle violazioni antisismiche; e, ancora, Cass. Penale n. 2357/2022 secondo la quale il rispetto del requisito della cd. "doppia conformità", ossia della conformità delle opere alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della realizzazione, ed a quella vigente al momento della presentazione della domanda di regolarizzazione, richiesto ai fini del rilascio del permesso di costruire in sanatoria ex artt. 36 e 45 d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, è da ritenersi escluso nel caso di edificazioni eseguite in assenza del preventivo ottenimento dell'autorizzazione sismica).

Da tutto quanto precede il ricorso deve essere respinto.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza e trovano liquidazione in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Ottava), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la parte ricorrente al pagamento in favore del Comune di Santa Maria Capua Vetere e dell'avvocato dell'interventore ad opponendum dichiaratosi antistatario delle spese del presente giudizio, che liquida in complessivi € 4.000,00 (quattromila/00), oltre agli accessori di legge.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 8 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Luca Cestaro, Presidente FF

Paola Palmarini, Consigliere, Estensore

Pierangelo Sorrentino, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Paola Palmarini

IL PRESIDENTE
Luca Cestaro

IL SEGRETARIO