

Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza n. 794 del 26 gennaio 2021

FATTO

Con ricorso iscritto al n. 9795 del 2019, ... propone appello avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania 5 aprile 2019 n. 1911, resa tra le parti, con la quale è stato respinto il ricorso proposto contro il Comune di Piano di Sorrento e la Regione Campania per l'annullamento

a) dell'ordinanza n. 144 del 10.11.2017, notificata il 27.11.2017, con la quale la Città di Piano di Sorrento ha ordinato «la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi delle opere abusivamente realizzate in assenza di permesso di costruire», segnatamente:

- un manufatto a destinazione residenziale, con antistante tettoia aperta posta in corrispondenza dei locali letto e cucina, costituito da tre locali rispettivamente adibiti a camera da letto, cucina/soggiorno e wc (ubicato a quota sfalsata di circa -55 cm. rispetto ai restanti locali con ingresso dall'area giardinata, insistente su di un'area coperta lorda pari a circa mq. 33 ed individuante un volume complessivo lordo di circa mc. 105;

- piccolo manufatto in legno adibito a deposito, di dimensioni pari a mt. 2 x mt. 1,15 = mq 2,30 e di altezza variabile da un minimo di mt. 2,20 alla gronda ed un massimo di mt. 2,50 al colmo della copertura; privo di impianti e non vincolato alla pavimentazione dell'area esterna alla quale risulta semplicemente appoggiato; nonché di ogni atto antecedente, preparatorio, preordinato, presupposto e/o conseguente, anche infraprocedimentale, e comunque connesso; nonché, con motivi aggiunti depositati in data 8 giugno 2018:

b) dell'ordinanza prot. n. 75507 del 2.2.2018 di sospensione lavori della Giunta Regionale della Campania, Dir. Gen., Governo del Territorio Lavori Pubblici e Protezione Civile, U.O.D. Genio Civile Napoli Presidio di Protezione Civile; notificata il 12.3.2018;

c) dell'ordinanza prot. n. 6763 del 8.3.2018 di inammissibilità dell'estensione del condono della Città di Piano di Sorrento dell'8.3.2018; notificata il 19.3.2018; nonché di ogni altro atto comunque presupposto, connesso o consequenziale.

Il giudice di primo grado ha così riassunto i fatti di causa: "Con ricorso iscritto al n. 703 dell'anno 2018, la parte ricorrente impugnava i provvedimenti indicati in epigrafe. A sostegno delle sue doglianze, premetteva: che, a seguito di accertamento il giorno 27.2.2017 il funzionario dell'Ufficio Tecnico del Comune di Piano di Sorrento (NA), unitamente ad agenti dei carabinieri, effettuava un sopralluogo presso il fabbricato ed aree circostanti siti in Piano di Sorrento, via Il traversa Bagnulo n. 8; che in tale sopralluogo veniva rilevata la presenza di un manufatto nel giardino di pertinenza e adiacente al fabbricato, di esclusiva proprietà della odierna ricorrente, sig.ra Renata ..., così come indicato nella comunicazione di avvio procedimento prot. n. 006678/2017, nonché nella successiva ordinanza impugnata; che, a seguito di detto sopralluogo, veniva notificata alla ricorrente, in qualità di proprietaria, comunicazione di avvio di procedimento ex art. 7 l. 241/1990; di essere divenuta piena ed esclusiva proprietaria dell'immobile al piano terreno del fabbricato sito nel comune di Piano di Sorrento, via Il traversa Bagnulo, censito presso il N.C.E.U. alla partita 1003988, foglio mappale n. 162, sub. 3, p.t., cat. A/1, classe 1, vani 6, nonché del giardino adiacente e confinante, censito in Catasto al foglio 3, mappale 458 (ex 161/A), di are 1 e centiare 94, giusto atto per notaio Franco Rossi di Frosinone del 29.01.2000 rep. n. 25147, racc. n. 9207, registrato

a Frosinone il 14.02.2000 e trascritto alla Conservatoria dei Registri Immobiliari di Napoli 2 in data 15.02.2000 ai nn. 4502/3002; che, in detto atto notarile, il giardino ed il fabbricato in esame risultano indicati come «terreno agricolo con sovrastanti ruderi di un vano di fabbricato rurale non censito»; che detto piccolo fabbricato rurale si trova all'interno del sopradetto giardino, nella medesima posizione e consistenza accertata, sin dalla edificazione dell'intero compendio immobiliare (una ampia villa unifamiliare, successivamente suddivisa in appartamenti), sin dagli inizi del 1900 e certamente in epoca antecedente al 1° settembre 1967; che il fabbricato in questione è stato adibito dapprima a locale di rimessa per animali da cortile ed attrezzi agricoli, in seguito come deposito e magazzino; che, per la consistenza rilevata al punto "A", era stata già richiesta autorizzazione edilizia, inoltrata ai sensi della normativa allora vigente, con prot. n. 11316 del 2.6.2000. Oggetto dell'istanza era giusto l'intervento di ristrutturazione del piccolo manufatto, già adibito a deposito, esistente nel giardino circostante e di pertinenza del fabbricato; tale richiesta non ebbe alcun esito; di essersi pertanto accorta che il bene divenuto di sua proprietà, pur edificato in epoca antecedente il 1° settembre 1967, era stato interessato da diversi interventi, comunque di sola ristrutturazione conservativa, senza preventivo titolo abilitativo; di aver pertanto, in data 25.8.2000, con protocollo n. 17145, inoltrato richiesta di sanatoria edilizia affinché venissero sanate le opere eseguite:

- rifacimento intonaco esterno ed interno e relativa tinteggiatura;
- sostituzione della pavimentazione interna;
- revisione degli infissi e della copertura a tetto;

che, a seguito di quanto chiesto, il Comune di Piano di Sorrento, con nota 23250 del 16.11.2000, faceva richiesta d'integrazione in ordine alla legittimità del fabbricato oggetto di sanatoria; di aver inoltrato, in data 7.12.2000, con prot. n. 24211, documentazione finalizzata a fornire i chiarimenti richiesti;

che tale documentazione veniva ritenuta insufficiente con nota del 07.12.2000, prot. n. 25211, a seguito della quale il Comune di Piano di Sorrento non emetteva ulteriori provvedimenti, sino alla sopradetta comunicazione di avvio procedimento e conseguente impugnata ordinanza n. 144 del 10.11.2017, notificata il 27.11.2017, con la quale detto Comune ordinava «la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi delle opere abusivamente realizzate in assenza di permesso di costruire».

Parte ricorrente instava quindi per l'annullamento degli atti impugnati con vittoria di spese processuali. Nelle more, la Regione adottava l'ordinanza di sospensione dei lavori sub c) in epigrafe, con cui si contestava la violazione della normativa antisismica; ed il Comune riteneva, con l'atto sub d) in epigrafe, inammissibile l'istanza di estensione del condono "all'immobile identificato con p.lla 458"; sicché la ricorrente impugnava anche tali atti con ricorso per motivi aggiunti, depositato in data 8 giugno 2018. Si costituivano le Amministrazioni intime, comunale e regionale, per resistere al ricorso, esplicando difese che verranno in seguito esposte ed esaminate.

All'udienza camerale del 19.06.2018, con ordinanza cautelare n. 871/2018, l'istanza cautelare è stata respinta.

All'udienza pubblica del 13.03.2019, il ricorso è stato assunto in decisione.

" Il ricorso veniva deciso con la sentenza appellata. In essa, il T.A.R. riteneva infondate le censure proposte, sottolineando la correttezza dell'operato della pubblica amministrazione, in relazione a tutte le ragioni di

censura sopra ricordate. Contestando le statuizioni del primo giudice, la parte appellante evidenzia l'errata ricostruzione in fatto e in diritto operata dal giudice di prime cure, riproponendo come motivi di appello le proprie originarie censure, come meglio descritte in parte motiva.

Nel giudizio di appello, si sono costituiti il Comune di Piano di Sorrento e la Regione Campania, chiedendo di dichiarare inammissibile o, in via gradata, rigettare il ricorso.

All'udienza del 23 gennaio 2020, l'istanza cautelare veniva accolta con ordinanza 24 gennaio 2020 n. 259.

Alla pubblica udienza del 10 dicembre 2020, il ricorso è stato discusso e assunto in decisione.

DIRITTO

1. - L'appello non è fondato e va respinto per i motivi di seguito precisati.

2. - Con il primo motivo di diritto, rubricato "1. Error in iudicando. Erroneità della sentenza impugnata per il mancato accoglimento del motivo n. 1 del ricorso principale e dei motivi aggiunti. Eccesso di potere per omessa, insufficiente istruttoria e motivazione, erroneità manifesta. Nullità dell'ordinanza demolitoria n. 144/2017 della Città di Piano di Sorrento, carente di sottoscrizione e di dichiarazione di conformità. Violazione di legge (art. 21 septies legge 241/1990 e del D.Lgs. n. 82/2005). Difetto di esame istruttorio. Difetto di motivazione della sentenza impugnata", viene censurata la sentenza nella parte in cui non ha accolto la censura di nullità dell'ordinanza n. 144/2017 della Città di Piano di Sorrento per difetto di sottoscrizione, nonché per carenza di dichiarazione di conformità dell'atto.

2.1. - La doglianza non ha pregio. Come correttamente evidenziato dal T.A.R., la giurisprudenza ha oramai acclarato la piena sostituibilità della firma autografa con quella digitale, così che un atto non può dirsi carente di tale elemento essenziale quando risulta sottoscritto dal dirigente in forma digitale e ciò perché "la firma digitale sostituisce la sottoscrizione manuale" (Cons. Stato, IV, 14 ottobre 2016, n.4260). Per altro verso, nemmeno sono riscontrabili vizi di imputazione della fattispecie, atteso che l'autografia ben può essere sopperita dalla situazione complessiva che consente di accertare con sicurezza l'autore dell'atto e attribuire a lui la paternità dello stesso (così Cass. civ., VI, 6 luglio 2012, n. 11458). Il detto meccanismo di attribuzione consente quindi di superare anche il subordinato profilo di doglianza, in relazione alla mancata attestazione di conformità dell'ordinanza (dove peraltro si evidenzia una tipologia di censura – sulla ritenuta non sostituibilità della firma digitale di tipo CADES e di tipo PAdES – superata dalla giurisprudenza, da ultimo Cass. civ., VI, 15 luglio 2020, n. 15096) che, come sopra detto, è superato dalla circostanza della chiara imputabilità all'ente e al suo dirigente. Conclusivamente, la doglianza va respinta.

3. - Con il secondo motivo di diritto, recante "2. Error in iudicando. Erroneità della sentenza impugnata per il mancato accoglimento dei motivi n. 2.1, 2.2., 2.3, 2.4 del ricorso principale. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, difetto di istruttoria e di motivazione, erroneità manifesta, illogicità, contraddittorietà, violazione dei canoni di buona amministrazione, di leale collaborazione. Violazione degli artt. 3 e ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241. Violazione e falsa applicazione del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. Difetto di esame istruttorio. Difetto di motivazione della sentenza impugnata", si lamenta l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha ritenuto che la parte ricorrente non avesse provato la preesistenza del manufatto al 1967. Tale situazione, a giudizio dell'appellante, avrebbe ben potuto essere assodata sulla base delle prove fornite, ossia la foto aerea del 1974, il rogito notarile del 29 gennaio 2000, l'originaria istanza di condono per l'appartamento principale, una serie di rilievi fotografici nonché sulla

base dell'istruzione probatoria richiesta tramite costituende di tipo testimoniale. 3.1. La censura è infondata.

Al contrario di quanto sostenuto dalla parte, la disamina del T.A.R. è stata coerente e condivisibile. In relazione alla documentazione aerofotogrammetrica, va rilevato che la stessa è del 1974, pertanto non idonea a dimostrare che il manufatto fosse stato realizzato prima del 1967. Peraltro, essa non spicca per chiarezza e non permette di accertare né l'effettiva esistenza né il dimensionamento del manufatto. Del pari, gli ulteriori elementi addotti non hanno una consistenza oggettiva, in quanto riconducibili alla parte stessa (come la domanda di concessione in sanatoria) o ai suoi aventi causa e quindi inidonei a dare valore all'onere della prova che, per vicinanza, spettava all'appellante fornire. Infatti, anche apprezzando la doglianza in merito all'inserimento nella Carta tecnica comunale del 1996 (e salvo quanto si dirà in relazione al quinto motivo di ricorso), comunque non si potrebbe risalire ad una data certa di realizzazione anteriore al 1974, rendendo quindi inutiliter data la censura; mentre la fidejussione dell'atto pubblico non si riferisce ad eventi avvenuti al di fuori della conoscenza diretta del soggetto rogante; e la richiesta prova testimoniale, stante la sua natura residuale (da ultimo, Cons. Stato, IV, 9 febbraio 2016, n.511), non era certamente in grado di sopperire alle carenze probatorie evidenziate. Per altro verso, deve notarsi l'irrelevanza, ai fini della prova dell'avvenuta realizzazione, il tema destinazione dell'immobile o della sua ristrutturazione, di cui ai punti 2.3. e 2.4. L'uso effettivo, che la parte adduce a prova, o il suo successivo riadattamento sono elementi posteriori rispetto alla dimostrazione dell'avvenuta realizzazione in data antecedente al 1967 e, quindi, introdotti come ragione autonoma, configurano un mero petitio principii e come tale inutilizzabile. Deve quindi condividersi la valutazione operata dal T.A.R., respingendo anche il secondo motivo di doglianza.

4. - Con il terzo motivo di appello, rubricato "3. Error in iudicando. Erroneità della sentenza impugnata per il mancato accoglimento del motivo n. 3 del ricorso principale e n. 1 dei motivi aggiunti. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, difetto di istruttoria e di motivazione dei canoni buona amministrazione, di leale collaborazione. Violazione e falsa applicazione dell'art. 31 l. 47/1985, dell'art. 3 D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e dell'art. 817 c.c.. Pertinenza di fabbricato principale. Ampliamento del condono relativo al bene principale. Difetto di esame istruttorio. Difetto di motivazione della sentenza impugnata", si lamenta la mancata considerazione del carattere pertinenziale delle opere anche sotto il profilo dimensionale, oltre che di autonomia nel valore economico.

4.1. - La doglianza è infondata. Il primo giudice ha fatto applicazione della pacifica giurisprudenza che distingue il concetto di pertinenza in senso civilistico rispetto a quello più ristretto valevole in ambito urbanistico, dove questo non si applica a quelle costruzioni che assumono una funzione autonoma rispetto ad altra costruzione, con conseguente assoggettamento di esse al regime del permesso di costruire. Nel caso in esame, ciò che è stato contestato all'appellante è la presenza di manufatti realizzati in assenza di permesso di costruire. La descrizione dei manufatti è la seguente, come evincibile dagli atti del giudizio:

"A. PICCOLO FABBRICATO PER CIVILE ABITAZIONE: Si tratta di un manufatto con antistante tettoia aperta posta in corrispondenza dei locali tetto e cucina, costituito da tre locali rispettivamente adibiti a camera da letto, cucina/soggiorno e wc (ubicato a quota sfalsata di circa - 55 cm. rispetto ai restanti locali). Il corpo di fabbrica, avente ingresso dall'area giardinata, insiste su di un'area coperta lorda pari a circa mq. 33 ed individua un volume complessivo lordo di circa mc. 105, il tutto si presenta finito ed in uso come fabbricato per civile abitazione dotato di finiture ed impianti (elettrico, idrico di carico e scarico, di climatizzazione),

infissi esterni in alluminio anodizzato. La struttura portante del fabbricato è in muratura di blocchi in lapilcimento mentre la copertura è per la maggior parte costituita da una struttura inclinata composta da un'orditura in legno con soprastante manto di tegole e guaina impermeabilizzante di color verde (posta in corrispondenza dei due locali più grandi: letto e cucina) mentre è costituita da un solaio piano latero-cementizio in corrispondenza del locale wc. Il fabbricato corrisponde a quello oggetto delle istanze presentate in data 02/06/2000 e 25/8/2000 ad eccezione del locale wc (rilevabile in sagoma ma allora non collegato al manufatto) e della destinazione d'uso dei locali (allora indicati come ripostiglio/deposito). Relativamente all'epoca di realizzazione di tale manufatto si riferisce che dalla consultazione delle aerofotogrammetrie disponibili per la consultazione è stato riscontrato che esso inizia a essere riportato in mappa solo nella Carta Tecnica Comunale redatta nel 1996 e invece non compare in quella immediatamente precedente del rilievo CTR del 1974. Esso appare visibile anche nelle immagini di Google Earth fin dalla prima acquisizione disponibile risalente alla data del 12/8/2002. L'immobile non risulta accatastato.

B. PICCOLO MANUFATTO IN LEGNO ADIBITO A DEPOSITO: Su un lato del fabbricato di cui al punto precedente è presente un piccolo manufatto in legno adibito a deposito, di dimensioni pari a mt. 2 x mt. 1,15 = mq 2,30 e di altezza variabile da un minimo di mt. 2,20 alla gronda ed un massimo di mt. 2,30 al colmo della copertura. Il manufatto è privo di impianti e non è vincolato alla pavimentazione dell'area esterna alla quale risulta semplicemente appoggiato. Esso non appare di recente realizzazione (cfr. servizio fotografico – fotogrammi nn. 20 – 21 – 22)". Sulla scorta della detta descrizione, appare del tutto coerente ritenere, come fatto dal primo giudice, che nessuno dei manufatti avesse le caratteristiche della pertinenza in senso edilizio, in quanto i due immobili hanno certamente una propria autonomia struttura e funzionale e certamente hanno l'attitudine ad incidere in modo definitivo sull'assetto dei luoghi creando nuovo volume. La detta ragione, che consente di superare il motivo di cui al punto 3.1., permette altresì di rendere irrilevante la seconda parte di censura, di cui al punto 3.2., dove si lamenta la mancata estensione del condono, dato con ordinanza prot. n. 6763 del 8 marzo 2018. Infatti, stante l'autonomia funzionale dei due immobili appena descritta, è corretto ritenere inapplicabile una estensione oggettiva della domanda proposta per altro bene, mentre è irrilevante la qualificazione operata nell'atto notarile del 29 gennaio 2000, superata dalle valutazioni in fatto sopra svolte.

5. - Con la quarta doglianza, recante "4. Error in iudicando. Erroneità della sentenza impugnata per il mancato accoglimento del motivo n. 4 del ricorso principale. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, difetto di istruttoria e di motivazione, erroneità manifesta, illogicità, contraddittorietà, violazione dei canoni di buona amministrazione, di leale collaborazione. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 in ordine al Manufatto B", si rileva la mancata considerazione della natura del manufatto, evidenziando come si tratti di un semplice armadio di legno di 2 mt. x 2 mt e 1 mt di profondità, semplicemente poggiato sul terreno.

5.1. - La censura non ha pregio. Come già sopra evidenziato, la descrizione dell'immobile è stata fatta nel verbale di sopralluogo della polizia municipale, i cui contenuti sono stati sopra riportati. La circostanza poi che si tratti di un mero oggetto di arredamento appare allegata ma del tutto sfornita di una prova che la parte avrebbe potuto agevolmente fornire, come pure la prova della sua riconducibilità alla definizione di cui al n. 48 del "Glossario dell'edilizia libera". Pertanto, sulla scorta della documentazione in atti, il primo giudice ha correttamente evidenziato l'irrelevanza dei materiali con il quale questo è stato realizzato, con una statuizione che va qui pienamente confermata, anche in relazione all'ulteriore tentativo di evidenziarne la natura pertinenziale.

6. - Con il quinto motivo, rubricato “5. Error in iudicando. Erroneità della sentenza impugnata per il mancato accoglimento del motivo n. 2 dei motivi aggiunti al ricorso principale. Difetto di esame istruttorio. Difetto di motivazione della sentenza impugnata relativamente alla ordinanza prot. n. 75507 del 2.2.2018 di sospensione lavori della Giunta Regionale della Campania – Dir. Gen., Governo del Territorio Lavori Pubblici e Protezione Civile – U.O.D. Genio Civile Napoli Presidio di Protezione Civile”, si lamenta il mancato accoglimento della doglianza espressa da parte ricorrente in merito al vizio di notifica dell’ordinanza n. 75507 del 2.2.2018 della Regione Campania.

6.1. - La censura non ha pregio. In merito alla prima parte della doglianza, quella più strettamente coerente con la natura della notificazione, va condivisa la posizione del primo giudice, atteso che l’eventuale vizio del procedimento notificatorio, ossia di una fase successiva all’emissione dell’atto notificando, non inficia l’ordinanza a monte, atto già compiuto prima della sua spedizione. In merito alla seconda parte, dove viene nuovamente lamentata la data di edificazione dell’immobile in un momento antecedente al 1967, si può fare rinvio alle osservazioni sopra svolte sullo stesso argomento. In relazione invece alla sua sussistenza in data utile per il condono del 1985, ossia la sussistenza dell’immobile alla data del 1° ottobre 1983, va rimarcato come sia impossibile accertarne la consistenza dimensionale ai fini della sanatoria. Tale elemento risulta evidente dalla circostanza che, nella relazione di sopralluogo condotta in data 20 febbraio 2017 si legge: “Relativamente all’epoca di realizzazione di tale manufatto si riferisce che dalla consultazione delle aerofotogrammetrie disponibili per la consultazione è stato riscontrato che esso inizia a essere riportato in mappa solo nella Carta Tecnica Comunale redatta nel 1996 e invece non compare in quella immediatamente precedente del rilievo CTR del 1974. Esso appare visibile anche nelle immagini di Google Earth fin dalla prima acquisizione disponibile risalente alla data del 12/8/2002”. Pertanto, anche in relazione a questo secondo momento topico, viene a mancare la prova della consistenza dell’immobile alla data indicata, con conseguente corretta dichiarazione di inammissibilità dell’estensione dell’istanza di condono al manufatto in parola. In merito poi al difetto probatorio e alla richiesta di prova testimoniale, valgono le osservazioni già svolte in relazione alla prova della preesistenza al 1967.

7. - Con il sesto e ultimo motivo, rubricato “6. Error in iudicando: sulla ingiusta ed erronea condanna alle spese.

7.1. - La censura non può essere accolta. La rimodulazione delle spese disposte in prime cure ben può avvenire nel caso di accoglimento dei motivi di appello, in quanto la sentenza di secondo grado viene a sostituire la prima anche in relazione al riparto delle spese processuali. Oppure può essere oggetto – evento qui non verificatosi – di autonoma impugnazione, per ragioni intrinseche alla sua determinazione nell’an o nel quantum. Nel caso in esame, dove la censura riguarda solo l’opportunità della condanna anche in relazione alla sua determinazione, ma si fonda solo sulla fondatezza del ricorso originario, il rigetto di tutte le ragioni di appello impedisce che il motivo di doglianza possa essere esaminato.

8. - L’appello va quindi respinto. Tutti gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso. Le spese processuali seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando in merito al ricorso in epigrafe, così provvede:

1. Respinge l'appello n. 9795 del 2019;

2. Condanna Renata ... a rifondere al Comune di Piano di Sorrento e alla Regione Campania le spese del presente grado di giudizio, che liquida, in favore di ognuna delle parti resistenti e controinteressate costituite, in €.