

Pubblicato il 21/09/2023

N. 08443/2023REG.PROV.COLL.
N. 00494/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 494 del 2023, proposto da -OMISSIS- in proprio ed in qualità di titolare e legale rappresentante dell'omonima ditta individuale, rappresentato e difeso dall'avvocato Gabriele Rapali, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Barbara Aquilani in Roma, viale delle Milizie, n.38;

contro

Comune di Sant'Egidio alla Vibrata, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Carlo Scarpantoni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima) n.-OMISSIS-

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Sant'Egidio alla Vibrata;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 giugno 2023 il Cons. Alessandro Enrico Basilico e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'appellante impugna la sentenza che ha respinto i ricorsi proposti avverso il diniego di sanatoria e la successiva ordinanza di demolizione emessi rispetto a un edificio di sua proprietà.
2. In punto di fatto, si rileva che, a seguito di un sopralluogo tenutosi il 16 marzo 2021, il Comune ha accertato che, accanto al fabbricato principale in cui l'appellante ha l'abitazione, *«è stato realizzato un ulteriore edificio, delle dimensioni in pianta di mt 12,00 x 8,00 altezza minima, sotto trave, di mt 2,55 e altezza massima al colmo, sotto trave, di mt 4,50 posta a una distanza dal fabbricato di civile abitazione superiore a mt 10,00. L'edificio, destinato a dependance comprende un ampio locale soggiorno, zona cottura, disimpegno, bagno e ripostiglio»* (si v. il relativo verbale, doc. 1 dell'Amministrazione).
3. Con nota del 24 marzo 2021 (prot. 4071), è stato comunicato l'avvio del procedimento per la repressione dell'abuso edilizio.
4. Per l'edificio in questione, il 24 aprile 2021 l'appellante ha presentato richiesta di accertamento di conformità.
5. Dopo aver inviato il relativo preavviso, con provvedimento n. 8112 del 21 giugno 2021 il Comune ha respinto l'istanza, motivandola in ragione della collocazione del fabbricato in zona B2.1-Insedimenti a sviluppo lineare, ossia in un'area in cui, secondo quanto prescritto dall'art. 55 delle NTA del PRE, *«è attualmente completamente inibita la nuova costruzione»*.
6. L'interessato ha impugnato il diniego dinanzi al TAR.
7. In seguito, con ordinanza n. 47 del 15 settembre 2021 il Comune ha intimato la demolizione del manufatto abusivo.

8. Con distinto ricorso, affidato però alle medesime doglianze dedotte con la prima impugnativa, l'interessato ha chiesto l'annullamento anche di questo secondo provvedimento.

9. In particolare, nella propria impugnativa, l'odierno appellante ha sostenuto che l'edificio fosse una mensa aziendale a servizio del suo laboratorio di falegnameria (e non una "dépendance" della sua abitazione), che la pianificazione comunale per "sottozone" contrasti con la necessaria omogeneità della zona B e che il manufatto sia stato regolarizzato mediante cessione di cubatura dall'una all'altra delle particelle di sua proprietà.

10. Il TAR ha respinto il gravame, da un lato riconoscendo al Comune una sfera di discrezionalità nell'individuazione di sottozone e nella definizione del relativo regime, dall'altro argomentando che la cessione di cubatura presuppone la previa autorizzazione dell'Amministrazione e condividendo la prospettiva dell'Ente rispetto alla destinazione del manufatto (in concreto posto a servizio dell'abitazione e non dell'azienda, come dimostrato dagli arredi, costituiti da divani e tavolo da biliardo).

11. L'originario ricorrente ha proposto appello, domandando la concessione di misure cautelari.

12. Il Comune si è costituito nel giudizio di secondo grado, chiedendo il rigetto del gravame.

13. Alla camera di consiglio del 7 febbraio 2023, l'appellante ha rinunciato all'istanza cautelare a fronte della rassicurazione del difensore dell'Ente che questo non avrebbe dato esecuzione dell'ordine di demolizione prima della definizione del giudizio nel merito.

14. All'udienza pubblica del 27 giugno 2023, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

15. Con il primo motivo di appello, si deduce: «*VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DI LEGGE. Falsa applicazione degli artt.2 e 7 D.M. n.1444/1968; Violazione dell'art.3, comma 1, lettera e) e comma 2 D.P.R. 380/2001*

in relazione alla illegittimità degli artt.54 e 55 N.T.A. del P.R.E vigente nel Comune di Sant'Egidio alla Vibrata; Violazione e falsa applicazione dell'art.36 D.P.R. 380/2001. ECCESSO DI POTERE. Travisamento dei fatti; Falsità dei presupposti; Manifesta illogicità della scelta pianificatoria; Motivazione apparente».

Secondo l'appellante, il TAR avrebbe errato nel negare l'irragionevolezza e la contraddittorietà della scelta di pianificazione comunale di vietare la nuova edificazione nella zona B2.1, che non è "satura", consentendola invece nella zona B1, già totalmente e densamente urbanizzata, e dando così luogo a un'illogica disparità di trattamento.

16. Il motivo è infondato.

In linea generale, si deve ribadire che la discrezionalità del Comune in materia di pianificazione urbanistica può essere esercitata anche prevedendo delle "sottozone" all'interno di quelle individuate dal d.m. n. 1444 del 1968 (secondo il modello della c.d. "microzonizzazione") nel rispetto del principio di ragionevolezza e dunque, da un lato, in presenza di oggettive circostanze che differenzino tali aree e, dall'altro, assicurando l'omogeneità di disciplina tra parti del territorio aventi caratteristiche comuni (in termini analoghi, si v. Cons. St., sez. IV, sent. n. 844 del 2016 e precedenti ivi citati).

17. Nel caso di specie, le Norme tecniche di attuazione-NTA del Piano regolatore esecutivo-PRE del Comune distinguono, all'interno della zona B (c.d. "zona di completamento", che a norma l'art. 47 comprende *«le porzioni di territorio urbanizzato ad esclusiva o prevalente destinazione residenziale»*), diverse "sottozone", ripartite tra quelle B1-Tessuti della città consolidata e quelle B2-Zone insediate suburbane.

18. Nelle zone B1, per le quali l'art. 47 stabilisce che il Piano si attua mediante interventi edilizi diretti (compreso il *«completamento del tessuto edilizio, utilizzando lotti ineditati»*), rientrano:

- la zona B1.1-Tessuto compatto, che, ai sensi dell'art. 49, *«comprende le aree totalmente e densamente urbanizzate in cui si prevede la manutenzione e il completamento del tessuto edilizio esistente»*;

- la zona B.1.2-Insediamenti a tipologia mista, che, ai sensi dell'art. 50, comprendono *«aree totalmente urbanizzate, consolidate e sature, a prevalente destinazione residenziale»*;
- la zona B1.3-Insediamenti di connessione, che, ai sensi dell'art. 51, comprende *«aree urbane di più recente edificazione»* con *«forte connotazione residenziale»* sviluppatasi *«come saldatura tra gli aggregati delle zone "B"2 lungo le vie di penetrazione»* e che richiedono *«azioni di integrazione di funzioni finalizzate ad una migliore organizzazione urbana e definizione morfologica dei margini dell'edificato»*;
- la zona B1.4a-Insediamenti a disegno unitario, che, come riporta l'art. 52, fu lottizzata dal Genio Civile per il trasferimento degli abitanti del nucleo storico di Faraone a seguito di danni sismici;
- la zona B1.4b-Insediamenti a disegno unitario, che, ai sensi dell'art. 53, comprende aree destinate a insediamenti residenziali per l'edilizia economica e popolare.

Le caratteristiche che accomunano tutte le sottozone B1 sono dunque la forte urbanizzazione del territorio e la prevalente destinazione residenziale; la disciplina di ciascuna di esse prevede la manutenzione e il completamento del tessuto edilizio esistente, anche mediante nuova edificazione.

19. Nelle zone B2, in cui *«gli interventi che comportano incrementi di superficie edificabile si attuano attraverso Programma di Recupero Urbano»* (si v., ancora, l'art. 47), rientrano:

- la zona B2.1-Insediamenti a sviluppo lineare, che, ai sensi dell'art. 55, comprende porzioni del territorio che *«costituiscono di fatto quinte edilizie con soddisfacente dotazione di servizi a rete, destinate prevalentemente all'uso residenziale con commistione di funzioni agricole legate alla residenza e altri usi strettamente legati alle specifiche localizzazioni sul territorio»* e *«a diretto contatto con il territorio agricolo costituiscono la prima definizione dei margini urbani»*;
- la zona B2.2-Insediamenti aggregati, definiti dall'art. 56 una "gemmazione" dell'edificato compreso nella zona B2.1, dal quale *«si sviluppa perpendicolarmente, anche in funzione di evoluzioni familiari, e tende il più delle volte a consumare aree*

comprese tra strade convergenti» e in cui «sono particolarmente evidenti le carenze di gerarchia urbana e di spazi pubblici»;

- la zona B2.3-Borghi rurali, che, ai sensi dell'art. 57, comprende insediamenti di origine storica *«sovente alterati»*, nati in funzione di attività agricole e *«normalmente caratterizzati da un edificio principale, spesso di tipo padronale al quale si sono aggregati, anche in epoche più recenti, tessuti urbani residenziali di scarso peso insediativo»*, i quali *«del borgo conservano i caratteri di ruralità ed i valori identitari»*, con *le corti comuni che «svolgono funzione di spazi pubblici»*.

Il minimo comune denominatore che il pianificatore ha ravvisato tra le sottozone B2 risiede dunque nell'esigenza di evitare un'ulteriore espansione dell'abitato: perché rappresentano il limite tra la parte urbanizzata e quella agricola del territorio (B2.1); perché si sono sviluppate senza ordine urbanistico ed equilibrio tra i vari spazi (B2.2); perché caratterizzate da un'identità rurale definita (B2.3). Per tali ragioni, l'art. 54 stabilisce che in queste aree *«è consentito l'intervento diretto nei limiti dei parametri edilizi desumibili dall'esistente»* e, tra le categorie d'intervento ammesse, non annovera la nuova edificazione.

20. Nella specie, dunque, il Comune ha esercitato la propria discrezionalità in maniera non irragionevole, perché ha consentito la nuova edificazione in parti del territorio a forte urbanizzazione e prevalente destinazione residenziale, così da permettere il completamento del tessuto esistente (fino alla sua effettiva e completa saturazione nonché nell'ambito dei parametri previsti), mentre l'ha vietata in aree che, per varie ragioni, ha ritenuto di conservare nell'attuale configurazione, con decisione di merito sottratta al sindacato giurisdizionale.

Con particolare riferimento alla zona B2.1, in cui si trova l'immobile la cui costruzione è stata ritenuta insanabile, la scelta di vietare la realizzazione di nuovi edifici si giustifica alla luce dell'esigenza di mantenere la sua funzione di "quinta edilizia" e di "margine urbano", rispetto al territorio agricolo, la cui nettezza potrebbe essere pregiudicata da ulteriori interventi.

Peraltro, il divieto non è assoluto, dato che l'art. 47 delle NTA al PRE ammette interventi che comportano incrementi di superficie edificabile attraverso programmi di recupero urbano ai sensi dell'art. 30-ter della l.r. Abruzzo 12 aprile 1983, n. 18 (introdotto dalla l.r. Abruzzo 27 aprile 1995, n. 70), dunque mediante «*un insieme sistematico di opere*» finalizzate alla realizzazione o ammodernamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, all'edificazione di completamento e di integrazione dei complessi urbanistici esistenti, alla manutenzione ordinaria e straordinaria, al restauro e risanamento conservativo e alla ristrutturazione edilizia degli edifici.

In altre parole, il Comune ha ritenuto – con determinazione non illogica – di evitare che singoli interventi puntuali possano mutare le caratteristiche attuali delle zone B2, esigendo per le trasformazioni del territorio di maggior impatto l'elaborazione di un progetto d'insieme di più ampio respiro, che tenga adeguato conto anche del fabbisogno di servizi della popolazione.

21. Le argomentazioni dell'appellante non sono condivisibili nemmeno laddove questi denuncia una presunta disparità di trattamento tra la disciplina delle zone B1, in cui è consentita la nuova edificazione, e quella delle zone B2, in cui è vietata.

Per giurisprudenza consolidata, infatti, in sede di pianificazione urbanistica la valutazione dell'idoneità delle aree a soddisfare specifici interessi urbanistici rientra nei limiti dell'esercizio del potere discrezionale dell'Amministrazione, rispetto al quale, a meno che non siano riscontrabili errori di fatto o abnormi illogicità, non è neppure configurabile il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento basata sulla comparazione tra aree differenti (tra le tante, si v. Cons. St., sez. II, sent. n. 3806 del 2019).

Nella specie, l'illogicità non è dimostrata nemmeno ponendo in evidenza che la nuova costruzione è ammessa anche in zone B1 densamente urbanizzate o addirittura “sature”: il rilievo, se mai, potrebbe essere portato a sostegno di una critica alla disciplina di tali zone, ma non prova certo l'irragionevolezza della scelta di vietare l'edificazione nella zona B2.1, la quale trova una sua

giustificazione nelle caratteristiche dell'area e nell'obiettivo di mantenimento del pianificatore.

22. In queste circostanze, la costruzione di un edificio come quello che è oggetto dei provvedimenti censurati costituisce un abuso "sostanziale", perché realizzato in contrasto con lo strumento urbanistico: pertanto, sia il diniego di sanatoria, sia la successiva ordinanza di demolizione rappresentano atti doverosi a contenuto vincolato.

23. Sul punto, in conclusione, il giudizio del Tribunale deve essere confermato.

24. Con il secondo motivo, si deduce: «*VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DI LEGGE. Violazione e falsa applicazione dell'art.36 D.P.R. 380/2001; Violazione e falsa applicazione dell'art.5, comma 9, legge n.106/2011; Violazione e falsa applicazione dell'art.2, comma 1 bis, L.R. Abruzzo 15-10-2012 n.49. ECCESSO DI POTERE. Travisamento dei fatti; Erroneità dei presupposti; Difetto assoluto di motivazione; Motivazione apparente; Illogicità manifesta*».

In particolare, l'appellante sostiene che il TAR abbia errato nel ritenere necessario un previo accordo tra Comune e privato in ordine alla cessione di cubatura, essendovi un rapporto di compatibilità tra le due particelle interessate e appartenendo queste al medesimo proprietario.

25. Le ragioni che hanno portato al rigetto del primo motivo conducono anche a ritenere infondata la seconda censura, perché il divieto di nuove edificazioni nella zona B2.1 preclude anche che queste possano essere realizzate mediante cessione di cubatura e rende di per sé sostanzialmente illecito il manufatto.

Deve quindi essere condivisa l'affermazione del TAR, secondo cui «*anche a voler ritenere possibile il trasferimento di volumetria tra le dette particelle, costituisce elemento ostativo insormontabile al rilascio del permesso di costruire in sanatoria l'assenza della c.d. doppia conformità stante il contrasto dell'opera con lo strumento urbanistico al momento della sua realizzazione*».

26. L'appello è quindi meritevole di rigetto nel suo complesso.

27. La peculiarità della controversia, anche in fatto, giustifica la compensazione delle spese del grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge; compensa tra le parti le spese di lite del grado.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 giugno 2023 con l'intervento dei magistrati:

Oberdan Forlenza, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere

Carmelina Addesso, Consigliere

Alessandro Enrico Basilico, Consigliere, Estensore

Stefano Filippini, Consigliere

L'ESTENSORE
Alessandro Enrico Basilico

IL PRESIDENTE
Oberdan Forlenza

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.