

EDILIZIA ED URBANISTICA: Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) - Certificato di agibilità - Medesima funzione - Poteri di controllo e inibitori - Comunicazione di avvio del procedimento - Necessità - Esclusione.

Tar Calabria - Reggio Calabria, 17 settembre 2020, n. 557

- in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1, 2021, pag. 266.

“[...] L'art. 3 comma 1 lett. i) del D.Lgs. n. 222/16, modificando l'art. 24 del d.P.R. n. 380/2001, ha quindi sostituito il certificato di agibilità con la “segnalazione certificata di agibilità” che conserva la stessa funzione originaria, propria del provvedimento espresso, di verifica di conformità edilizio-urbanistica e di salubrità e sicurezza di quanto realizzato, con l'unica differenza che il suo ottenimento viene ricondotto entro i confini della SCIA ex art. 19 e 19 bis della L. n. 241/1990.

In quanto atto proveniente dal privato, corrispondente nella prassi alla dichiarazione di un professionista abilitato attestante l'agibilità dell'immobile corredata dai documenti già previsti dall'art. 25 del d.P.R. n. 380/2001, non sussiste pertanto nemmeno per la S.C.A., come per la SCIA [...] l'obbligo di notificare la comunicazione di avvio del procedimento al segnalante, prima dell'esercizio dei relativi poteri di controllo ed inibitori da parte della P.A [...].”

FATTO e DIRITTO

1. Su richiesta del Sindaco del Comune di Sant'Agata del Bianco (RC), la Fondazione Opera di Religione della Diocesi di Gerace–Locri (d'ora in avanti, solo Fondazione) decideva di concedere a titolo gratuito l'immobile di proprietà –catastralmente meglio individuato in atti- sito alla via Venezia n. 54 del Comune di Caraffa del Bianco, al fine di destinarvi per un periodo di cinque anni la Scuola dell'Infanzia Statale e la Scuola Primaria dello stesso Comune richiedente.

Il suddetto edificio, costruito negli anni sessanta e oggi indicato come sede dell'oratorio parrocchiale, aveva già ospitato in passato per diversi anni l'asilo infantile del Comune di Sant'Agata del Bianco (cfr. deliberazione della Giunta Municipale di Sant'Agata del Bianco, n. 91 del 30 settembre 1961 - all. 2 parte ricorrente).

2. Dopo aver regolarizzato la situazione catastale dell'immobile, la ricorrente, tramite un tecnico di fiducia, presentava in data 07.11.2019 al Comune di Caraffa del Bianco la Segnalazione Certificata per l'Agibilità (S.C.A.), ai sensi dell'art. 24 del d.P.R. 06 giugno 2001, n. 380 e dell'art. 19 Legge 07 agosto 1990, n. 241.

3. Con provvedimento n. 3553 dell'08.11.2019 il Responsabile dell'Ufficio Tecnico comunale negava l'agibilità dell'immobile da destinarsi ad uso scolastico, motivando che “*relativamente alle NTC 2018, ha delle limitazioni prescrittive in ordine alla destinazione d'uso finale, pertanto alle*

attuali condizioni strutturali con la perizia giurata, non può essere utilizzato per uso scolastico, in quanto per tale uso è prevista una classe sismica pari a 3, ottenibile solo con interventi di adeguamento sismico strutturale previa indagine di vulnerabilità sismica finalizzata a definire il grado di rischio attualmente in atto”.

4. L'immediato invito all'annullamento in autotutela, sollecitato dopo aver esperito specifiche prove di carico sulla sicurezza strutturale e sismica dell'immobile, non valeva a dissuadere il Comune di Caraffa del Bianco dal confermare con provvedimento n. 4065 del 13.12.2019 il giudizio di inagibilità per l'uso scolastico, ritenendo che l'indagine sulla sicurezza sismica dell'edificio dovesse necessariamente uniformarsi all'art. 8 delle NTC 2018 (entrate in vigore il 17.01.2018) e ai cogenti parametri di vulnerabilità sismica L1 ed L2 dalle stesse previste e che il *“rapporto di prova di carico del 12/12/2019” non fosse valido perché eseguito su una struttura di cui non si conosce il grado di sismicità e, per giunta, potenzialmente dannoso per le strutture stesse”.*

5. Per l'annullamento di entrambi i provvedimenti comunali ha proposto ricorso la Fondazione, deducendo i seguenti motivi di illegittimità:

5.1. Violazione dell'art. 7 della L. n. 241/1990 per inosservanza dell'obbligo di partecipazione procedimentale.

5.2. Violazione dell'art. 24 del d.P.R. n. 380/2001 ed eccesso di potere per difetto di motivazione, carenza di istruttoria ed irragionevolezza.

Premesso un ampio *excursus* sull'evoluzione normativa dell'istituto della segnalazione certificata di agibilità (oggi S.C.A. ex art. 24 del d.P.R. n. 380/01, come modificato dal D.Lgs. n. 122/2016), la Fondazione ricorrente ha censurato l'erroneità del richiamo alle NTC 2018 che si applicherebbero soltanto alle opere di nuova costruzione edificate dopo la loro entrata in vigore (17 gennaio 2018) e non agli immobili esistenti da oltre cinquant'anni.

Il difetto di istruttoria si radicherebbe, poi, nel aver superficialmente disconosciuto validità alle prove di carico che avevano, al contrario, dimostrato una tenuta strutturale dell'edificio addirittura superiore alla media prevista dalle regole tecniche di settore.

5.3 Eccesso di potere per sviamento.

Con il terzo e ultimo motivo, si è criticata la violazione del dovere di imparzialità del funzionario comunale, autore dei provvedimenti gravati, la cui azione non sarebbe stata ispirata dalla cura dell'interesse pubblico, ma da non meglio precisate ragioni di antipatia personale e da intenti egoistici.

6. Alla camera di consiglio convocata per la trattazione dell'incidente cautelare, il Collegio rinviava la causa alla trattazione del merito ai sensi dell'art.55 comma 10 c.p.a.

7. In prossimità dell'udienza di discussione, in data 07.07.2020 si costituiva per resistere al ricorso il Comune di Caraffa del Bianco, eccependone *in toto* l'infondatezza ed invocandone il rigetto.

La Fondazione replicava con note d'udienza depositate il 09.07.2020.

8. All'udienza del 15 luglio 2020, tenutasi ex art. 84 comma 5 del D.L. n. 18/2020 (conv. in L. 24.04.2020 n. 27), la causa è stata trattenuta in decisione.

9. Preliminarmente il Collegio dispone lo stralcio della memoria difensiva del Comune resistente depositata il 07.07.2020 in quanto tardiva rispetto alla scansione dei termini di natura perentoria prescritti dall'art.73 comma 1 del c.p.a. e quindi inutilizzabile ai fini del giudizio.

10. Il primo motivo di ricorso non è fondato.

Una delle innovazioni di maggior rilievo pratico introdotte con il D.Lgs. n. 222/16 (c.d. Decreto SCIA 2) ha riguardato la sottoposizione del procedimento di acquisizione dell'agibilità di un edificio al modello della SCIA.

Perseguendo comprensibili obiettivi di liberalizzazione, il Legislatore ha attribuito al privato la capacità giuridica di attestare la sussistenza di tutti i presupposti per l'utilizzo dell'immobile con conseguente riconoscimento al soggetto di una legittimazione ex lege al lecito utilizzo, senza necessità di dover attendere, come in precedenza, una determinazione espressa o, comunque, la formazione del silenzio assenso.

L'art. 3 comma 1 lett. i) del D.Lgs. n. 222/16, modificando l'art. 24 del d.P.R. n. 380/2001, ha quindi sostituito il certificato di agibilità con la "segnalazione certificata di agibilità" che conserva la stessa funzione originaria, propria del provvedimento espresso, di verifica di conformità edilizio-urbanistica e di salubrità e sicurezza di quanto realizzato, con l'unica differenza che il suo ottenimento viene ricondotto entro i confini della SCIA ex art. 19 e 19 bis della L. n. 241/1990.

In quanto atto proveniente dal privato, corrispondente nella prassi alla dichiarazione di un professionista abilitato attestante l'agibilità dell'immobile corredata dai documenti già previsti dall'art. 25 del d.P.R. n. 380/2001, non sussiste pertanto nemmeno per la S.C.A., come per la SCIA (cfr. T.A.R. Campania-Napoli sez. IV, 23 gennaio 2020 n. 316; Cons. Stato sez. V, 18 febbraio 2019 n. 1111), l'obbligo di notificare la comunicazione di avvio del procedimento al segnalante, prima dell'esercizio dei relativi poteri di controllo ed inibitori da parte della P.A.

Il motivo va, dunque, respinto.

11. Non sussiste nemmeno il vizio di eccesso di potere per carenza di motivazione ed istruttoria denunciato con il secondo motivo di gravame.

E' un dato di fatto presupposto e non contestato in causa che l'agibilità dell'edificio venga attestata dalla segnalante non per mantenere l'originaria destinazione d'uso ad oratorio (il che non avrebbe

generato problemi di sorta), ma allo scopo di ospitarvi una scuola, ancorché il contratto di comodato tra la Fondazione ricorrente e il Comune di Sant'Agata del Bianco non sia stato ancora stipulato.

Dalla documentazione richiamata nello stesso atto introduttivo (richiesta del Comune di Sant'Agata del Bianco del 05.09.2019 e Delibera della Fondazione del 16.09.2019- all. 3 e 4 parte ricorrente), risulta espressamente che le attuali intenzioni della Fondazione siano quelle di adibire la stessa costruzione ad asilo e a scuola dell'infanzia, in grado di ospitare trenta alunni del Comune viciniore, senza la previsione di alcuna opera strutturale ed è proprio questa la ragione per cui la ricorrente ritiene sufficiente ai fini antisismici l'aver predisposto, a cura di un tecnico specializzato, idonee e specifiche prove di carico sulla copertura dell'edificio, vieppiù situato al piano terra.

La questione sostanziale attorno alla quale ruota l'intera controversia è se all'immobile di proprietà della Fondazione ricorrente, in quanto edificio "esistente" all'epoca della presentazione della S.C.A., sia o meno applicabile il capitolo 8 delle Norme Tecniche delle Costruzioni (NTC 2018 entrate in vigore il 17 gennaio 2018), nella parte in cui prescrive l'obbligo di verifica della vulnerabilità sismica della struttura, finalizzata, come testualmente recita il primo dei provvedimenti impugnati, "*a definire il grado di rischio attualmente in atto*".

In particolare, si tratta di stabilire se il dichiarato mutamento di destinazione d'uso funzionale (senza opere strutturali) di un edificio esistente (da oratorio e/o luogo di culto a scuola dell'infanzia), comporti la necessità di raggiungere i requisiti di adeguamento sismico tramite una più approfondita valutazione di sicurezza congruente alla classe sismica 3, nella quale vengono normativamente inquadrati gli immobili adibiti ad uso scolastico, indagine quest'ultima diversa, per presupposti e finalità, dalla verifica di idoneità statica, pur asseverata in atti da parte ricorrente.

Reputa il Collegio che, sul piano strettamente formale, la risposta al predetto interrogativo debba essere positiva e che, di conseguenza, i provvedimenti impugnati resistano alla censura formulata in ricorso.

Il paragrafo 8.1 delle NTC 2018 definisce costruzione "esistente" quella che abbia, alla data della redazione della valutazione di sicurezza e/o del progetto di intervento, la struttura portante completamente realizzata.

L'immobile di proprietà della Fondazione sicuramente lo è, in quanto edificata in epoca antecedente al 1960 e destinata ad oratorio e/o edificio di culto, essendo irrilevante l'utilizzo di fatto che, ad intervalli intermittenti nel tempo, l'immobile abbia ricevuto.

Nel caso concreto, tuttavia, la destinazione finale dell'edificio esistente inerisce ad una funzione riconducibile ad una classe d'uso differente alla stregua della classificazione proposta dal par. 2.4.2 delle NTC 2018 qui di seguito riportata:

“Classe I: Costruzioni con presenza solo occasionale di persone, edifici agricoli.

Classe II: Costruzioni il cui uso preveda normali affollamenti, senza contenuti pericolosi per l'ambiente e senza funzioni pubbliche e sociali essenziali. Industrie con attività non pericolose per l'ambiente. Ponti, opere infrastrutturali, reti viarie non ricadenti in Classe d'uso III o in Classe d'uso IV, reti ferroviarie la cui interruzione non provochi situazioni di emergenza. Dighe il cui collasso non provochi conseguenze rilevanti.

Classe III: Costruzioni il cui uso preveda affollamenti significativi. Industrie con attività pericolose per l'ambiente. Reti viarie extraurbane non ricadenti in Classe d'uso IV. Ponti e reti ferroviarie la cui interruzione provochi situazioni di emergenza. Dighe rilevanti per le conseguenze di un loro eventuale collasso.

Classe IV: Costruzioni con funzioni pubbliche o strategiche importanti, anche con riferimento alla gestione della protezione civile in caso di calamità. Industrie con attività particolarmente pericolose per l'ambiente. Reti viarie di tipo A o B, di cui al DM5/11/2001, n. 6792, “Norme funzionali e geometriche per la costruzione delle strade”, e di tipo C quando appartenenti ad itinerari di collegamento tra capoluoghi di provincia non altresì serviti da strade di tipo A o B. Ponti e reti ferroviarie di importanza critica per il mantenimento delle vie di comunicazione, particolarmente dopo un evento sismico. Dighe connesse al funzionamento di acquedotti e a impianti di produzione di energia elettrica”.

Nel caso in cui vi sia cambio di destinazione d'uso soltanto funzionale e cioè senza opere, il paragrafo 8.3 delle NTC 2018, così come chiarito dalla circolare esplicativa del MIT n. 7 del 21.01.2019, prescrive che *“Le costruzioni esistenti devono essere sottoposte a valutazione della sicurezza quando ricorra anche una sola delle seguenti situazioni: “cambio della destinazione d'uso della costruzione o di parti di essa, con variazione significativa dei carichi variabili e/o passaggio ad una classe d'uso superiore”.*

Nella fattispecie, l'ipotesi assunta, pur implicitamente, dall'amministrazione comunale, è proprio quella del cambio di destinazione d'uso dell'immobile da oratorio (classe d'uso II, per appartenere, in mancanza di prova contraria, a costruzioni il cui utilizzo prevede *“normali affollamenti”*) a scuola (classe d'uso III inerente, viceversa, ad *“affollamenti significativi”*), richiedente formalmente l'obbligo della previa valutazione di vulnerabilità sismica e ciò senza che la ricorrente abbia espressamente dedotto alcuna specifica doglianza in ordine alla sussistenza di classi d'uso non omogenee tra loro ritenuta dalla P.A..

Il cambio della classe d'uso *“in aumento”* determina, quindi, la necessità, anche in ossequio alla natura cautelare delle norme che vengono in rilievo, di effettuare per gli edifici esistenti da adibirsi

ad uso scolastico la valutazione della sicurezza in conformità ai dettami delle NTC 2018, a valle della quale sarà possibile stabilire se l'uso della costruzione possa continuare senza interventi o se sia necessario aumentare la sicurezza mediante accorgimenti strutturali mirati, come sembra adombrare l'impugnata nota dell'Ufficio Tecnico Comunale dell'08.11.2019.

Il motivo di ricorso, quindi, non coglie nel segno.

12. Nemmeno la terza censura è suscettibile di positivo apprezzamento.

Le affermate violazioni del Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici (d.P.R. 16 aprile 2013 n. 62), per come in concreto attribuite da parte ricorrente al responsabile dell'Ufficio Tecnico comunale, non attengono alla categoria dell'invalidità degli amministrativi, peraltro qui adottati, come si è avuto modo di vedere, in conformità a legge, ben potendo le stesse formare oggetto, se del caso, di altro tipo di valutazione da parte delle autorità disciplinari e giurisdizionali competenti.

13. Alla stregua delle considerazioni che precedono, il ricorso è infondato e va, dunque, respinto.

14. Ciò nondimeno, sussistono le condizioni di legge per disporre la compensazione integrale delle spese tra le parti, attese la peculiarità e la parziale novità della materia trattata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria, Sezione Staccata di Reggio Calabria, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 15 luglio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Caterina Criscenti, Presidente

Andrea De Col, Referendario, Estensore

Alberto Romeo, Referendario