

EDILIZIA ED URBANISTICA: Abusi edilizi - Sanzioni amministrative - Ordine di ripristino - Ordine di demolizione - Destinatario - Proprietario catastale dell'immobile - Realizzazione delle opere abusive da parte di terzi - Irrilevanza - Mutamento di destinazione d'uso in assenza di permesso di costruire - Legittimità.

Cons. Stato, Sez. VI, 13 luglio 2022, n. 5907

- in *Riv. giur. dell'edilizia*, 5, 2022, pag. 1271.

1. “[...] l'ordinanza di demolizione è legittimamente adottata nei confronti del proprietario catastale dell'immobile su cui sorgono opere abusive, ancorché queste siano state realizzate da terzi e a questi appartengano, costituendo onere del proprietario opporsi alla realizzazione di illeciti edilizi sulla sua proprietà [...]”.

2. “[...] il mutamento di destinazione d'uso di un immobile deve considerarsi urbanisticamente rilevante e, come tale, soggetto di per sé all'ottenimento di un titolo edilizio abilitativo, con l'ovvia conseguenza che il mutamento non autorizzato della destinazione d'uso che alteri il carico urbanistico integra una situazione di illiceità a vario titolo, che può e anzi deve essere rilevata dall'Amministrazione nell'esercizio del suo potere di vigilanza [...]”.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Ventimiglia e di Comune di Ventimiglia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 giugno 2022 il Cons. Davide Ponte e uditi per le parti gli avvocati Glauco Stagnaro, Giovanni Corbyons Glauco Stagnaro, Giovanni Corbyons;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il primo degli appelli in esame l'odierna parte appellante impugnava la sentenza n. 522 del 2021 del Tar Liguria, recante rigetto dell'originario gravame, proposto dalla medesima parte istante al fine di ottenere l'annullamento dell'ordinanza 28-30.9.2020 n. 136, prot. 37439 del comune di Ventimiglia e degli atti connessi, con cui a carico della stessa Immogesta srl – quale proprietaria dell'immobile ubicato a Ventimiglia in via Maneira 8, condotto in locazione dall'impresa individuale Centro Ingrosso di Zheng Lihuan - veniva contestata la modificazione della destinazione d'uso da artigianale a commerciale.

Nel ricostruire in fatto e nei documenti la vicenda, parte appellante formulava, avverso la sentenza di rigetto, i seguenti motivi di appello:

- con riferimento alle censure dedotte con il ricorso introduttivo, avverso l'ordinanza ripristinatoria 28-30/9/2020, n. 136): erroneità e difetto di motivazione della sentenza impugnata in ordine al primo motivo di ricorso, per mancata prova dell'attualità del mutamento, in ordine al secondo motivo, per la soggezione a sanzione pecuniaria e non ripristinatoria, in ordine al terzo motivo, per l'estraneità della società proprietaria al contestato mutamento, in ordine al quarto motivo di ricorso, per inapplicabilità della sanzione di euro 20.000;

- con riferimento alle censure dedotte con i motivi aggiunti, avverso la relazione di sopralluogo 7/5/2019, atto presupposto dell'ordinanza ripristinatoria 28-30/9/2020, n. 136, erroneità e difetto di motivazione della sentenza impugnata in ordine al quinto motivo di ricorso, per difetto di istruttoria, ed in ordine al seso motivo di ricorso, per applicabilità della sanzione pecuniaria trattandosi di interventi soggetti a scia.

La parte appellata si costituiva in giudizio chiedendo il rigetto dell'appello.

Con ordinanza n. 4242 del 2021 veniva accolta la domanda cautelare di sospensione dell'esecuzione della sentenza impugnata.

Alla pubblica udienza del 30 giugno 2022 la causa passava in decisione.

Con il secondo appello di cui in epigrafe la stessa società proprietaria impugnava la sentenza n. 521 del 2021 del Tar Liguria, recante rigetto del ricorso proposto avverso analoga ordinanza (n. 135 del 2020), relativamente ai locali di Immogesta – attigui a quelli di cui al primo ricorso - ubicati in via Maneira n. 8, censiti al foglio 22, mapp. 1467, sub. 6 e altri, condotti da M.D.V. s.r.l. e poi da Casa Italia Arredi s.r.l.

Venivano dedotte analoghe censure e l'amministrazione appellata parimenti si costituiva chiedendo il rigetto dell'appello.

Con ordinanza n. 4327 del 2021 veniva accolta la domanda cautelare di sospensione dell'esecuzione della sentenza impugnata.

Alla pubblica udienza del 30 giugno 2022 la causa passava in decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente, va disposta la riunione degli appelli in epigrafe, a fronte della evidente connessione soggettiva ed oggettiva fra gli stessi gravami.

Sul versante soggettivo assume rilievo dirimente l'identità delle parti coinvolte. Sul versante oggettivo, i provvedimenti in contestazione si pongono in evidente rapporto di connessione, avendo ad oggetto la medesima contestazione in relazione ad immobili attigui.

2. Passando all'analisi del merito, gli appelli non sono suscettibili di accoglimento.

3. In linea di fatto non appare contestata la sussistenza dei presupposti concernenti l'adozione della sanzione ripristinatoria.

3.1 A seguito di una pluralità di sopralluoghi e di connesse verifiche è stata accertata, in relazione agli immobili di proprietà di parte appellante, la realizzazione di cambio di destinazione d'uso da attività artigianale ad attività commerciale, quindi dalla lettera c) produttiva/direzionale alla lettera d) commerciale dell'art. 13 comma 1 della l.r. 16/2008. E' stata quindi ordinata la demolizione delle opere integranti abusiva trasformazione, in specie per l'eliminazione dell'attività commerciale al dettaglio abusivamente esercitata in violazione della destinazione impressa all'immobile dal permesso di costruire e dalla pianificazione vigente.

3.2 Invero, è parimenti successivamente emerso come il mutamento di destinazione accertato e contestato fosse imputabile ai conduttori dei medesimi immobili; in proposito, se per un verso il successivo avvenuto ottenimento dello sfratto e persino l'eventuale rilascio non mutano, quali sopravvenienze, la doverosità dell'ordine sanzionatorio legittimamente adottato a fronte dell'accertato abusivo mutamento, per un altro verso in sede esecutiva spetterà al Comune verificare l'effettivo venir meno dell'illegittima destinazione a suo tempo accertata, con ogni conseguenza anche in termini di garanzia del proprietario incolpevole.

4. Le censure dedotte e riproposte in appello, si scontrano con gli orientamenti consolidati di questo Consiglio.

4.1 Come noto, infatti, da un lato il mutamento di destinazione d'uso, da una tipologia artigianale ad altra commerciale, anche nel caso in cui sia avvenuto senza opere edilizie, comporta il mutamento del carico urbanistico, connesso ai differenti flussi di traffico e clientela e, pertanto, comporta la necessità di un titolo edilizio (cfr. ad es. Consiglio di Stato, sez. VI, 18/07/2019, n. 5041).

4.2 Dall'altro lato, l'ordinanza di demolizione è legittimamente adottata nei confronti del proprietario catastale dell'immobile su cui sorgono opere abusive, ancorché queste siano state realizzate da terzi e a questi appartengano, costituendo onere del proprietario opporsi alla realizzazione di illeciti edilizi sulla sua proprietà (cfr. ad es. Consiglio di Stato, sez. II, 28/12/2021, n. 8652).

4.3 Peraltro, a quest'ultimo proposito assumerà rilievo, in sede esecutiva, l'ulteriore orientamento a mente del quale in materia di abusi edilizi commessi da persona diversa dal proprietario, perché quest'ultimo possa andare esente dalla misura consistente nell'acquisizione gratuita al patrimonio comunale dell'area di sedime sulla quale insiste il bene (ai sensi dell'art. 31, comma 3, del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380), occorre che risulti, in modo inequivocabile, la sua completa estraneità al compimento dell'opera abusiva o che, essendone lo stesso venuto a conoscenza, si sia poi adoperato

per impedirlo con gli strumenti offertigli dall'ordinamento(cfr. ex multis Consiglio di Stato, sez. VI, 26/02/2021, n. 1648). Nel caso di specie parte appellante ha fornito adeguata documentazione attestante l'attivazione di ogni misura riparatoria, ottenendo lo sfratto dell'immobile oggetto del mutamento accertato e contestato. Non potendo il giudizio estendersi a poteri non ancora esercitati ma essendosi in giurisdizione esclusiva che permette di accertare fatti rilevanti nel giudizio, non può non dirsi, salvaguardando il limite esterno della giurisdizione, che di tale documentazione che non comporta alcun sopravvenuto difetto di interesse essendo intatte le ragioni che hanno condotto all'adozione dei provvedimenti impugnati, l'amministrazione terrà doverosamente conto nell'eventuale prosieguo dell'attività amministrativa dovendosene valutare l'incidenza a paralizzare la potestà di acquisizione gratuita dell'area di sedime.

5. Nel merito, risultano infondate anche le restanti censure.

5.1 In particolare, va escluso il difetto di istruttoria in quanto sono plurimi gli atti di accertamento dell'avvenuto mutamento: il sopralluogo di cui alla relazione del 7/5/2019; nn. 6 verbali del Corpo di Polizia locale 28/4/2018 che attestano che la vendita era fatta a privati, privi di partita I.V.A., per loro esigenze individuali e, quindi, al dettaglio; la relazione del Corpo di Polizia locale 12/5/2018; la contestazione 16/5/2018; la relazione del Corpo della Polizia locale 20/9/2018 n. 38538; l'ordinanza di cessazione dell'attività di vendita al dettaglio 4/10/2018 n. 200; la relazione dell'Ufficio di edilizia privata 26/11/2019; la comunicazione del Corpo di Polizia locale di notizia di reato 11/12/2019 n. 52838. Il relativo valore di atti coperti da fede pubblica esclude la necessità di procedere alla prova testimoniale evocata dalla difesa di parte comunale.

5.2 Il mutamento di destinazione d'uso comporta l'ordine di ripristino, sia dal punto di vista normativo che da quello logico, atteso che, altrimenti opinando, si consentirebbe la violazione di un punto fondamentale della pianificazione – la zonizzazione – e la permanenza del conseguente incremento del carico urbanistico, attraverso il mero pagamento di una somma. Invero,

In generale, il mutamento di destinazione d'uso di un immobile deve considerarsi urbanisticamente rilevante e, come tale, soggetto di per sé all'ottenimento di un titolo edilizio abilitativo, con l'ovvia conseguenza che il mutamento non autorizzato della destinazione d'uso che alteri il carico urbanistico integra una situazione di illiceità a vario titolo, che può e anzi deve essere rilevata dall'Amministrazione nell'esercizio del suo potere di vigilanza (cfr. ad es. Consiglio di Stato, sez. VI, 11/06/2021, n. 4534 e 04/03/2021 , n. 1857).

Infatti, il mutamento della destinazione d'uso tra categorie funzionali ontologicamente diverse, anche senza opere edilizie, ove realizzato senza permesso di costruire, è sanzionabile con la misura ripristinatoria. Deve ritenersi legittima l'ordinanza di demolizione avente ad oggetto interventi che,

in assenza di permesso di costruire, abbiano operato un indiscusso mutamento di destinazione d'uso con opere edilizie di una struttura preesistente, configurando pertanto un'opera nuova- e non di manutenzione straordinaria come qualificata dall' art. 3 del d.P.R. n. 380/2001 - che costituisce un abuso rilevante e giustifica in quanto tale l'irrogazione della sanzione demolitoria o di rimessione in pristino ai sensi dell'art. 31 dello stesso d.P.R. (cfr. ad es. Consiglio di Stato, sez. VI, 20/07/2018, n. 4418).

5.3 Infine, allo stato inammissibili risultano le censure dedotte il mero avviso della futura applicazione della sanzione di cui all'art. 31 comma 4 bis dPR 380 cit., a fronte della carenza del requisito dell'attualità e della natura di mero avviso di quanto paventato nell'ordinanza ripristinatoria.

Infatti, come noto, la sanzione pecuniaria in questione, costituisce ulteriore misura in caso di inottemperanza all'ordine demolitorio e di ripristino, come reso evidente dalla stessa lettera della disposizione: 4 bis. *“L'autorità competente, constatata l'inottemperanza, irroga una sanzione amministrativa pecuniaria di importo compreso tra 2.000 euro e 20.000 euro, salva l'applicazione di altre misure e sanzioni previste da norme vigenti”*.

6. Alla luce delle considerazioni che precedono gli appelli riuniti vanno respinti.

Sussistono giusti motivi, anche a fronte della successiva attivazione della società appellante, per compensare le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, li riunisce e li respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 giugno 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Alessandro Maggio, Consigliere

Giordano Lamberti, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere, Estensore

Marco Poppi, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Davide Ponte

Giancarlo Montedoro

IL SEGRETARIO
