

Pubblicato il 08/09/2021

N. 06235/2021REG.PROV.COLL.

N. 05296/2014 REG.RIC.

N. 06189/2014 REG.RIC.



# REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

## SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5296 del 2014, proposto da  
-OMISSIS- in persona e quale legale rappresentante dell'Azienda Agricola ed Artigianale -  
OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Silvia Marzot e Daniele Cirulli, con domicilio  
eletto presso lo studio dell'avvocato Daniele Cirulli in Roma, via Lucrezio Caro 50;

contro

Comune di Verghereto, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso  
dall'avvocato Lorian Maccari, con domicilio eletto presso lo studio del dott. Grez in Roma, corso  
Vittorio Emanuele II, 18;

sul ricorso numero di registro generale 6189 del 2014, proposto da  
-OMISSIS-, rappresentata e difesa dagli avvocati Silvia Marzot e Daniele Cirulli, con domicilio  
eletto presso lo studio dell'avvocato Daniele Cirulli in Roma, via Lucrezio Caro 50;

contro

Comune di Verghereto, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso  
dall'avvocato Lorian Maccari, con domicilio eletto presso lo studio Gian Marco Grez in Roma,  
corso Vittorio Emanuele II, 18;

per l'annullamento e/o la riforma

quanto al ricorso n. 5296 del 2014:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna, Bologna (sezione Seconda) n. -OMISSIS-/2013, resa tra le parti;

quanto al ricorso n. 6189 del 2014:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna, Bologna (sezione Seconda) n. -OMISSIS-/2014, resa tra le parti;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Verghereto;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il Cons. Francesco De Luca nell'udienza pubblica del giorno 15 luglio 2021, svoltasi ai sensi dell'art.25 Decreto Legge 28 ottobre 2020 n. 137 conv. in L. 18 dicembre 2020, n. 176, attraverso l'utilizzo di piattaforma "Microsoft Teams";

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. Ricorrendo dinnanzi a questo Consiglio, il Sig. -OMISSIS- ha appellato la sentenza n. -OMISSIS- del 2013, con cui il Tar Emilia Romagna ha in parte dichiarato inammissibili, in altra parte ha dichiarato improcedibili e ha rigettato i motivi di ricorso proposti in prime cure.

In particolare, secondo quanto dedotto in appello:

- il Sig. -OMISSIS- in data 9.12.2004 ha presentato al Comune di Verghereto sia un'istanza di rilascio del permesso di costruire (n. 9103) per un ricovero attrezzi in ampliamento ad un fabbricato rurale già esistente e facente parte dell'azienda agricola ed artigianale sita nel Comune di Verghereto; sia una richiesta di sanatoria (n. 9101) per l'avvenuto cambio di destinazione di due manufatti facenti parte della medesima azienda;

- stante l'inerzia comunale sull'istanza di rilascio del permesso di costruire, sarebbero decorsi i termini di formazione del silenzio assenso ex art. 13 L.R. n. 31 del 2002;

- il Comune, tuttavia, ha assunto in data -OMISSIS-.10.2005 (n. 11094) un'ordinanza di sospensione dei lavori di realizzazione del capannone per ricovero attrezzi, mentre avrebbe rigettato l'istanza di permesso di costruire con provvedimento del 30.12.2005;

- il Sig. -OMISSIS- ha, dunque, proposto un primo ricorso (iscritto al n.r.g. 58/2006) dinnanzi al Tar Emilia Romagna, per contestare l'ordinanza di sospensione dei lavori e per chiedere l'accertamento dell'avvenuta formazione del silenzio assenso sull'istanza di rilascio del permesso di costruire; con motivi aggiunti sono state impugnate, dapprima, due note comunali con cui

l'Amministrazione aveva procrastinato il rilascio del permesso di costruire richiesto con istanza n. 9103/2004 (n. 2815 del 24.3.2006 e n. 3702 del 21.4.2006), successivamente, la conferma del diniego di permesso di costruire opposto dall'Amministrazione precedente (n. 11820 del 13.12.2006); il ricorrente ha proposto, altresì, domanda risarcitoria per i danni subiti in conseguenza della condotta illegittima ascritta alla parte resistente;

- in relazione all'istanza di sanatoria, si formava, invece, il silenzio rifiuto, censurato in giudizio con la proposizione di un secondo ricorso (n.r.g. 65/2006), integrato da motivi aggiunti proposti avverso il sopravvenuto provvedimento comunale n. 11820 del 13.12.2006 di conferma del diniego di permesso di costruire e di sanatoria per il cambio di destinazione d'uso di alcuni manufatti;

- il Tar, previa riunione dei due ricorsi:

a) quanto al ricorso n.r.g. 58/2006, ha dichiarato il ricorso principale in parte improcedibile e per la residua parte lo ha respinto; ha dichiarato inammissibili i primi motivi aggiunti e ha respinto i secondi motivi aggiunti;

b) quanto al secondo ricorso n.r.g. 68/2006, ha dichiarato improcedibile il ricorso principale, mentre ha in parte dichiarato inammissibili, in altra parte ha respinto i motivi aggiunti;

c) il Tar ha pure respinto le istanze risarcitorie connesse alle anzidette impugnative.

2. In particolare, alla stregua di quanto emergente dalla sentenza gravata, il Tar ha rilevato che:

- il ricorso n.r.g. 58/2006 avverso la contestata ordinanza di sospensione lavori andava dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto d'interesse, stante il carattere del provvedimento, i cui effetti erano generalmente destinati ad esaurirsi in modo automatico con il definitivo ordine di demolizione, nel caso in esame, emesso dall'Amministrazione comunale in data 30.12.2005, notificato dopo la proposizione del ricorso; la domanda di accertamento del silenzio assenso sull'istanza di rilascio del permesso di costruire doveva ritenersi infondata, per mancanza dei necessari presupposti;

- i primi motivi aggiunti al ricorso n.r.g. 58/2006 dovevano ritenersi inammissibili, perché proposti avverso due note comunali privi di effetti lesivi;

- i secondi motivi aggiunti risultavano infondati, in quanto, nel merito delle motivazioni costituenti il contenuto del provvedimento impugnato, nessuna concreta argomentazione era stata sviluppata dal ricorrente (mentre i vizi di legittimità derivata dovevano rigettarsi in ragione dell'inammissibilità, improcedibilità o infondatezza delle relative doglianze);

- con riferimento al ricorso n.r.g. 65/06 e ai connessi motivi aggiunti, l'impugnativa principale rivolta contro il silenzio rifiuto formatosi sull'istanza di sanatoria del 9.12.2004 andava ritenuta improcedibile stante il venir meno di tale silenzio per effetto del diniego espresso dall'amministrazione con atto ugualmente impugnato nella medesima sede; in relazione ai motivi aggiunti, essi concernevano sia vizi ripetitivi di quelli già dedotti con il precedente ricorso, come tali da ritenere inammissibili, sia profili di doglianza nuovi, ma infondati, non sussistendo i presupposti di conformità alle disposizioni del PRG in considerazione dell'ammontare delle superfici riguardanti un nuovo capannone artigianale, eccedenti nel complesso, sulla base di accertamenti operati dagli organi tecnici, il prescritto limite urbanistico;

- per l'effetto, dovevano rigettarsi anche le connesse istanze risarcitorie.

3. Il ricorrente in prime cure ha proposto appello avverso la sentenza pronunciata dal Tar, censurandone l'erroneità con l'articolazione di quattro motivi di impugnazione.

4. L'Amministrazione comunale intimata si è costituita in giudizio, eccependo l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza dell'appello, alla stregua, altresì, delle ulteriori ragioni in fatto e in diritto non esaminate dal Tar e riproposte nel presente grado di giudizio.

5. In vista dell'udienza di discussione dell'appello, le parti hanno insistito nelle rispettive conclusioni con il deposito di memorie difensive. L'Amministrazione comunale ha depositato una sentenza penale, sulla cui base ha pure svolto le proprie difese.

Con note di udienza entrambe le parti hanno chiesto la decisione della controversia.

L'Amministrazione comunale ha eccepito, altresì, la tardività della memoria depositata dall'appellante in data 14 giugno 2021.

6. Ricorrendo dinnanzi a questo Consiglio, la Sig.ra -OMISSIS- ha appellato la sentenza n. - OMISSIS- del 2014, con cui il Tar Emilia Romagna ha in parte dichiarato inammissibili, in altra parte rigettato i motivi di ricorso proposti in prime cure.

In particolare, secondo quanto dedotto in appello:

- il Sig. -OMISSIS- in data 9.12.2004 ha presentato al Comune di Verghereto sia un'istanza di rilascio del permesso di costruire (n. 9103) per un ricovero attrezzi in ampliamento ad un fabbricato rurale già esistente e facente parte dell'azienda agricola ed artigianale sita nel Comune di Verghereto; sia una richiesta di sanatoria (n. 9101) per l'avvenuto cambio di destinazione di due manufatti facenti parte della medesima azienda;

- in data 29.4.2005, la Sig.ra -OMISSIS- ha acquistato la comproprietà degli immobili interessati sia all'ampliamento, sia al mutamento di destinazione d'uso e relativi alle due istanze edilizie del 9.12.2004; di detto trasferimento veniva notiziata l'Amministrazione comunale;

- per effetto dell'inerzia comunale sarebbero decorsi i termini di formazione del silenzio assenso ex art. 13 L.R. n. 31 del 2002 sull'istanza di rilascio del permesso di costruire;

- sulla istanza di sanatoria (prot. n. 9101) si sarebbe formato invece il silenzio rifiuto, impugnato dall'odierna appellante con il ricorso n. RG 107/2006;

- il Comune ha, comunque, assunto un'ordinanza di sospensione dei lavori di realizzazione del capannone per ricovero attrezzi, mentre avrebbe rigettato l'istanza di permesso di costruire con provvedimento del 30.12.2005;

- l'Amministrazione locale ha, altresì, assunto un'ordinanza di ripristino n. 131 del 30.12.2005, disponendo la demolizione di opere ritenute abusive, consistenti in un ampliamento di un fabbricato preesistente ed adibito alla lavorazione artigianale della pietra, nonché nell'allargamento di un piazzale;

- la Sig.ra -OMISSIS- ha proposto ricorso avverso l'ordinanza di ripristino, chiedendo, altresì, l'annullamento del silenzio rifiuto formatosi sulla istanza di sanatoria presentata in data 9.12.2004 dal Sig. -OMISSIS-, inerente la modifica di destinazione d'uso di alcuni manufatti facenti parte dell'azienda agricola; con successivi motivi aggiunti la ricorrente ha impugnato due note comunali con cui l'Amministrazione avrebbe procrastinato il rilascio del permesso di costruire richiesto con

istanza n. 9103/2004 (n. 2815 del 24.3.2006 e n. 3702 del 21.4.2006); con secondi motivi aggiunti la stessa parte ha impugnato la conferma del diniego opposto dall'Amministrazione procedente (n. 11820 del 13.12.2006) in relazione alle istanze del 9.12.2004 (nn. 9101 e 9103);

- la ricorrente ha proposto, altresì, domanda risarcitoria per i danni subiti in conseguenza della condotta illegittima ascritta alla parte resistente;

- il Tar ha dichiarato inammissibili il ricorso principale e i primi motivi aggiunti, mentre ha rigettato i secondi motivi aggiunti.

7. In particolare, alla stregua di quanto emergente dalla sentenza gravata, il Tar ha rilevato che:

- il ricorso principale era proposto avverso un ordine di demolizione destinato al solo Sig. - OMISSIS-, mentre la ricorrente non aveva provato la titolarità dei beni oggetto del procedimento e, quindi, la propria legittimazione ad agire, dovendo la relativa prova essere fornita esclusivamente attraverso la certificazione dei registri immobiliari; per l'effetto, il ricorso doveva essere dichiarato inammissibile per difetto di legittimazione attiva;

- i primi motivi aggiunti dovevano ritenersi inammissibili, perché proposti avverso due note comunali privi di effetti lesivi; mentre i secondi motivi aggiunti risultavano, in parte inammissibili, in relazione alle censure di invalidità derivata stante l'inammissibilità delle precedenti impugnative proposte; in altra parte, infondati, in quanto, nel merito delle motivazioni costituenti il contenuto del provvedimento impugnato, nessuna concreta argomentazione era stata sviluppata dalla ricorrente; per l'effetto, dovevano rigettarsi anche le connesse istanze risarcitorie;

8. La ricorrente in prime cure ha proposto appello avverso la sentenza pronunciata dal Tar, censurandone l'erroneità con l'articolazione di quattro motivi di impugnazione.

9. L'Amministrazione comunale intimata si è costituita in giudizio, eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza dell'appello, alla stregua, altresì, delle ulteriori ragioni in fatto e in diritto non esaminate dal Tar e riproposte nel presente grado di giudizio.

10. In vista dell'udienza di discussione dell'appello le parti hanno insistito nelle rispettive conclusioni con il deposito di memorie difensive. L'Amministrazione comunale ha depositato una sentenza penale, sulla cui base ha pure svolto le proprie difese.

Con note di udienza entrambe le parti hanno chiesto la decisione della controversia. L'Amministrazione comunale ha eccepito, altresì, la tardività della memoria depositata dall'appellante in data 14 giugno 2021.

11. Entrambi i ricorsi in appello, come indicati in epigrafe, sono stati trattenuti in decisione nell'udienza del 15 luglio 2021.

## DIRITTO

1. Pregiudizialmente, il Collegio ravvisa una connessione oggettiva e parzialmente soggettiva (quanto all'Amministrazione intimata) tra i ricorsi in epigrafe, facendosi questione di impugnazioni, da un lato, afferenti al medesimo rapporto amministrativo, conformato dagli stessi provvedimenti comunali (in specie, di rigetto delle istanze finalizzate al rilascio di un permesso di costruire per opere di ampliamento e per la sanatoria di una modifica della destinazione d'uso di due manufatti

già edificati), dall'altro, incentrate su questioni in parte analoghe, tale da consigliare una loro decisione unitaria.

Deve, pertanto, disporsi la riunione dei ricorsi in appello ex art. 70 c.p.a., ai fini della loro decisione nell'ambito del *simultaneus processus*.

In via preliminare, si osserva, inoltre, che l'infondatezza degli appelli esime il Collegio dallo statuire sulle eccezioni di rito opposte dall'Amministrazione comunale.

2. Con il primo motivo di appello, proposto con il ricorso n.r.g. 5296 del 2014, viene censurato il capo decisorio con cui il Tar ha dichiarato l'improcedibilità per sopravvenuto difetto di interesse del ricorso di primo grado n.r.g. 58 del 2006, nella parte diretta a denunciare l'ordinanza comunale di sospensione dei lavori.

Secondo la prospettazione dell'appellante, il Tar avrebbe sollevato un'eccezione di improcedibilità non contenuta nelle difese avverse, nonostante si trattasse di eccezione di parte.

In ogni caso, il provvedimento definitivo sarebbe stato adottato tardivamente, violando l'art. 27, comma 3, DPR n. 380/01, che prescriveva l'osservanza del termine di 45 giorni dall'ordine di sospensione dei lavori per l'adozione dei provvedimenti definitivi.

Peraltro, l'ordinanza di sospensione lavori sarebbe stata lesiva degli interessi della parte ricorrente al momento dell'impugnazione e prodromica rispetto agli atti successivi censurati con motivi aggiunti in primo grado.

La legittimità dell'ordinanza di sospensione avrebbe dovuto reputarsi travolta dalla formazione del silenzio assenso.

Il motivo di appello è infondato.

Al riguardo, deve richiamarsi l'indirizzo espresso dalla Sezione, cui il Collegio intende dare continuità, secondo cui *“il decorso del termine di quarantacinque giorni di cui alla norma riportata comporta un'unica conseguenza, ovvero l'automatica perdita d'efficacia dell'ordinanza di sospensione che sia stata adottata, e ciò perché non è possibile tenere il privato per un tempo indeterminato nell'incertezza circa la sorte dei lavori di suo interesse: così per tutte C.d.S. sez. IV 19 giugno 2014 n.3115 e sez. VI 22 settembre 2008 n.4570. Il decorso del termine in questione non comporta invece conseguenze di altro tipo, e in particolare la decadenza del potere sanzionatorio degli abusi commessi pretesa dalla parte ricorrente appellante, decadenza che, oltre a non essere prevista espressamente dalla legge, avrebbe una conseguenza del tutto illogica, ovvero trattare la repressione di un abuso in modo difforme in base alla circostanza, del tutto casuale, dell'adozione o mancata adozione dell'ordinanza che sospende i lavori”* (Consiglio di Stato, sez. VI, 11 giugno 2018, n. 3536).

Ne deriva che l'ordinanza di sospensione lavori, in quanto avente un'efficacia temporalmente limitata, una volta esauriti i propri effetti inibitori, non risulta più lesiva per la parte ricorrente, con conseguente integrazione di una causa sopravvenuta di carenza di interesse alla decisione del merito, tale da imporre, ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. c), c.p.a., la dichiarazione di improcedibilità del ricorso, come correttamente avvenuto in primo grado.

Peraltro, trattandosi di una questione di rito, afferente alla sussistenza di una condizione dell'azione (data dall'interesse al ricorso), il suo rilievo avrebbe potuto essere operato dal giudice procedente d'ufficio, non trattandosi di questione rimessa alla disponibilità esclusiva delle parti processuali.

Il decorso del termine di quarantacinque giorni previsto dall'art. 27 DPR n. 380/01, inoltre, individuando soltanto il termine di efficacia dell'ordine di sospensione, non costituisce un termine di decadenza per l'adozione dei provvedimenti definitivi, ragion per cui l'Amministrazione avrebbe ben potuto assumere il diniego impugnato in prime cure anche successivamente alla decorrenza del relativo termine.

Infine, facendosi questione di un ordine di sospensione divenuto inefficace, lo stesso non avrebbe potuto costituire un presupposto per l'adozione di successivi atti amministrativi, con conseguente sua inidoneità a conformare l'ulteriore azione amministrativa.

Per l'effetto, il ricorrente non avrebbe potuto, comunque, trarre alcuna utilità effettiva dall'accoglimento di un'impugnazione indirizzata contro un provvedimento inefficace, emergendo un interesse al ricorso soltanto in relazione agli ulteriori atti amministrativi assunti dal Comune procedente, da ritenere del tutto indipendenti dal pregresso ordine di sospensione (ormai inefficace), dunque suscettibili di un'autonoma impugnazione.

Come si osserverà nella disamina del secondo motivo di appello, nella specie non risultava neppure configurabile alcun silenzio assenso sull'istanza di rilascio del permesso di costruire presentata dalla parte appellante.

Alla stregua delle considerazioni svolte, deve confermarsi il capo decisorio con cui il Tar, ravvisando l'assenza di un effetto lesivo attuale, riconducibile all'ordine di sospensione per cui è causa, ha dichiarato l'improcedibilità (*in parte qua*) del relativo ricorso.

3. Con il secondo motivo di appello, recato nel ricorso n.r.g. 5296 del 2014, viene censurato il capo decisorio con cui il Tar ha escluso la formazione del silenzio assenso in merito all'istanza relativa alla realizzazione del ricovero attrezzi in ampliamento al fabbricato rurale esistente.

3.1 Secondo la prospettazione attorea, il Comune, in data 24.1.2005, ha comunicato all'istante la necessità di attendere la conclusione dell'iter in sanatoria pure avviato dal ricorrente, con la conseguenza che nelle more l'istanza sarebbe rimasta sospesa; in data 25.1.2006, avrebbe rigettato l'istanza di rilascio del permesso di costruire.

Nel caso in esame il decorso del tempo avrebbe dovuto indurre il Tar ad accogliere la domanda di accertamento dell'avvenuta formazione del silenzio assenso, avendo l'istante depositato tutti gli elaborati progettuali richiesti e, comunque, essendo la richiesta comunale di integrazione documentale (del 24.3.2006 e del 21.4.2006) sopravvenuta rispetto alla formazione del silenzio assenso.

Pertanto, ai sensi dell'art. 13 L.R. n. 31 del 2002, in assenza di tempestivi atti di interruzione e/o sospensione entro i termini di legge (15 giorni dall'istanza), stante l'inutile decorrenza del termine di conclusione del procedimento, l'istanza di rilascio del permesso di costruire avrebbe dovuto ritenersi accolta per l'avvenuta formazione del silenzio assenso, con conseguente esaurimento della potestà pubblica comunale.

3.2 Il secondo motivo di appello, proposto con il ricorso n.r.g. 5296 del 2014, per ragioni di connessione, può essere esaminato congiuntamente al primo e al terzo motivo di appello, proposti con il ricorso n.r.g. 6189 del 2014.

In particolare, la Sig.ra -OMISSIS-, con il primo motivo di appello, censura la violazione dell'art. 24 Cost. e dell'art. 112 c.p.c., tenuto conto che il Tar si sarebbe limitato a rilevare che nessuna argomentazione risultava sviluppata e nessuno specifico rilievo era stato dedotto dalla ricorrente, con la conseguenza che il primo giudice sarebbe incorso in un'omessa pronuncia e comunque in un vizio di omessa o insufficiente motivazione in ordine alla formazione del silenzio assenso rispetto all'ampliamento del fabbricato esistente e sulla impugnazione avverso il silenzio rifiuto del Comune sull'istanza di sanatoria di altre opere.

La medesima ricorrente con il terzo motivo di appello formula censure analoghe a quelle dedotte dal Sig. -OMISSIS- con il secondo motivo di appello, deducendo altresì che:

- il Tar avrebbe errato anche nel dichiarare l'inammissibilità dei motivi aggiunti proposti avverso le note comunali nn. 2815/06 e 3702/06, tenuto conto che la seconda nota produrrebbe effetti lesivi in capo alla sfera giuridica dell'appellante, mentre la prima, avente ad oggetto una richiesta di integrazione documentale, sarebbe intervenuta tardivamente, una volta formatosi il silenzio assenso sulle istanze nn. 9101 e 9103 del 2005;

- per effetto dell'accoglimento dei precedenti motivi di appello, dovrebbero riformarsi anche le statuizioni di inammissibilità rese dal Tar in relazione ai vizi di invalidità derivata dedotti con i secondi motivi aggiunti.

3.3 Le censure attoree sono infondate.

3.4 In primo luogo, si osserva che con il primo motivo di appello la Sig.ra -OMISSIS- si limita a dedurre l'omessa pronuncia in cui sarebbe incorso il Tar; il che, tuttavia, non è sufficiente per determinare l'annullamento della sentenza gravata.

Difatti, in ragione dell'effetto devolutivo dell'atto di appello e della tassatività delle fattispecie di rimessione della causa al primo giudice ex art. 105 c.p.a., il vizio di omessa pronuncia non è idoneo a determinare l'annullamento della sentenza con rinvio al Tar (non configurando una fattispecie di violazione del diritto di difesa della parte), bensì impone di decidere in sede di gravame le censure asseritamente non esaminate in primo grado; con la conseguenza che, non trovando applicazione l'art. 105 c.p.a., il giudice di appello potrebbe statuire sulle censure non esaminate in primo grado solo ove tali motivi, ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a. siano oggetto di rituale riproposizione, operando, altrimenti, la presunzione di rinuncia stabilita dallo stesso articolo (cfr. Consiglio di Stato, Ad. Plen., n. 10 del 2018).

La Sig.ra -OMISSIS-, sebbene non abbia riproposto nell'ambito del primo motivo di appello i motivi di ricorso asseritamente non esaminati dal primo giudice – ragion per cui tale motivo di impugnazione non potrebbe trovare accoglimento, non essendo idoneo a determinare l'annullamento della sentenza gravata –, comunque, nell'ambito del terzo motivo di appello, ha dedotto le ragioni per le quali nella specie il Tar avrebbe dovuto riscontrare l'avvenuta formazione del silenzio assenso, formulando al riguardo motivi di doglianza analoghi a quelli proposti dal Sig. -OMISSIS-.

Per l'effetto, è possibile provvedere nella presente sede alla disamina, nel merito, delle censure svolte dagli appellanti in ordine alla formazione di un provvedimento di accoglimento *per silentium*.



Si rinvia alla disamina del quarto motivo di appello proposto dal Sig. -OMISSIS- la rappresentazione delle ragioni ostative (altresì) all'accoglimento dell'istanza di sanatoria.

3.5 In materia edilizia il silenzio assenso, di cui all'art. 20 del D.P.R. n. 380/2001, costituisce uno strumento di semplificazione amministrativa e non di liberalizzazione, con la conseguenza che la formazione del titolo abilitativo *per silentium* “non si perfeziona con il mero decorrere del tempo, ma richiede la contestuale presenza di tutte le condizioni, i requisiti e i presupposti richiesti dalla legge per l'attribuzione del bene della vita richiesto, di modo che esso non si configura, ad esempio, in difetto di completezza della documentazione occorrente (Cons. Stato, sez. IV, 24 gennaio 2020, n. 569, e 7 gennaio 2019, n. 113)...” (Consiglio di Stato, sez. IV, 20 agosto 2020, n. 5156).

Nella specie, il Comune con note nn. 740 e 741 del 25.1.2006, tra l'altro, ha rilevato l'incompletezza dei documenti presentati dal ricorrente, subordinando il rilascio dei permessi richiesti alla produzione di ulteriore documentazione; la parte ricorrente, in riscontro a dette note, con lettera del 5/2/2006 ha comunicato che “*le documentazioni e le osservazioni sono in via di definizione presso i tecnici pertanto a breve Vi saranno consegnate*”.

Emerge, dunque, che gli istanti si erano riservati di produrre l'ulteriore documentazione richiesta dal Comune; ragion per cui deve ritenersi provato che la documentazione presentata a corredo dell'istanza di rilascio del permesso di costruire non poteva ritenersi completa e, pertanto, non poteva ritenersi formato il silenzio assenso, attesa la difformità della fattispecie concreta rispetto a quella normativamente prevista (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 21 gennaio 2020, n. 506).

In ogni caso, come si osserverà nella disamina degli ulteriori motivi di appello, nella specie la formazione del silenzio assenso era preclusa pure dalla carenza dei presupposti sostanziali per l'accoglimento dell'istanza di parte, in specie in ordine alla violazione del limite di superficie da destinare allo svolgimento dell'attività artigianale.

Né potrebbe argomentarsi diversamente, ritenendo che le richieste comunali di integrazione documentale fossero tardive.

La violazione del termine entro cui chiedere all'istante l'integrazione dei documenti non poteva considerarsi idonea a produrre – attesa l'eccezionalità dei termini perentori in ambito amministrativo sostanziale (Consiglio di Stato, sez. IV, 12 febbraio 2018, n. 879) – la decadenza del Comune dal potere provvedimentale; né, come osservato, poteva consentire la formazione del silenzio assenso in mancanza dei presupposti sostanziale di accoglimento dell'istanza.

Parimenti, non risulta dirimente il disposto di cui all'art. 13 L.R. n. 31 del 2002 (*ratione temporis* applicabile alla specie), tenuto conto che la disciplina regionale, pure prevedendo l'accoglimento della domanda di rilascio del permesso di costruire decorso inutilmente il termine per il rilascio del provvedimento, da un lato, non conduceva alcun effetto decadenziale (in ordine all'esercizio del pubblico potere) alla mancata presentazione della richiesta di integrazione documentale entro il termine di quindici giorni dalla presentazione della domanda, dall'altro, non prevedeva la formazione del titolo *per silentium* a prescindere dalla mancata integrazione dei presupposti del provvedere.

Deve, dunque, confermarsi l'indirizzo già accolto da questo Consiglio, *supra* richiamato, che richiede, ai fini della formazione del silenzio assenso, non solo il decorrere del tempo, ma anche la presenza di tutte le condizioni, i requisiti e i presupposti richiesti dalla legge per l'attribuzione del bene della vita richiesto, ivi compresa la completezza della documentazione a giustificazione della

pretesa sostanziale avanzata dall'istante, nonché la conformità dell'intervento progettato alla disciplina urbanistica di riferimento.

Difettando nella specie la completezza dei documenti (e, come si vedrà, la conformità con il limite urbanistico della superficie destinabile ad attività artigianale), non avrebbe potuto ritenersi formato alcun titolo *per silentium* sull'istanza di rilascio del permesso di costruire per cui è causa.

3.6 Non risultano fondate neppure le doglianze rivolte contro la statuizione di inammissibilità dei motivi aggiunti proposti avverso le note comunali nn. 2815/06 e 3702/06.

Si è, infatti, in presenza di atti privi di valenza provvedimento, inidonei ad esprimere la volontà dispositiva dell'Amministrazione comunale.

L'ordinamento giuridico, sebbene non definisca la nozione di "provvedimento amministrativo", delinea comunque il relativo regime giuridico, richiamando espressamente, tra l'altro, l'autoritatività (arg. ex art. 1, comma 1 bis, L. n. 241/90), l'efficacia, l'esecutività e l'esecutorietà (artt. 21 bis L. n. 241/90) dell'atto provvedimento: altri caratteri, inoltre, sono desumibili dai pertinenti principi costituzionali - in primo luogo dal principio di legalità, che impone la tipicità e nominatività del provvedimento amministrativo -, ovvero sono ricavabili per differenziazione rispetto al regime giuridico di altri atti costituenti esplicazione di potestà pubblica (sull'assenza di una definizione normativa di provvedimento amministrativo, cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 22 dicembre 2014, n. 6244).

Il provvedimento amministrativo, dunque, si traduce nell'adozione di un atto nominato, in grado di incidere unilateralmente sull'altrui sfera giuridica, attraverso una *regula iuris* tipica, efficace, esecutiva, implicante manifestazione di pubblico potere.

Tali caratteri non sono riscontrabili nelle note comunali in esame.

Difatti:

- con la nota n. 2815 del 2006 il Comune appellato, riscontrando la nota del -OMISSIS-.03.2006, evidenziava come, allo stato, non fossero stati realizzati i lavori e non fossero stati prodotti i documenti indicati nelle determinazioni nn. 740 e 741 del 25.1.2006, rimanendo a disposizione per ogni chiarimento ed integrazione;

- con la nota n. 3702 del 21.4.2006 il Comune, dopo avere segnalato alcuni impedimenti al rilascio dei titoli edilizi, invitava la parte privata ad una puntuale verifica degli aspetti rappresentati, rimanendo in attesa di quanto richiesto.

Emerge, dunque, che con le note in esame il Comune non ha assunto alcun provvedimento amministrativo a definizione dei procedimenti edilizi, limitandosi ad evidenziare come non fossero stati ancora interamente acquisiti i documenti richiesti e rimanendo a disposizione per ogni chiarimento ed integrazione (quanto alla nota n. 2815/06) ovvero invitando la parte privata allo svolgimento delle relative verifiche (quanto alla nota n. 3702/2006).

Il Comune, dunque, con tali atti non ha definito alcuna regola amministrativa, a conformazione del rapporto sostanziale; i procedimenti edilizi risultavano, infatti, pendenti, potendo il privato fornire ancora il proprio apporto partecipativo, onde superare i rilievi previamente comunicati dall'Amministrazione, in vista della decisione definitiva all'uopo da assumere.

Come sopra osservato, infatti, non risultava formato alcun silenzio assenso, ragion per cui difettava l'adozione dei provvedimenti conclusivi.

Ne deriva che gli atti censurati in primo grado risultavano funzionali al contraddittorio procedimentale, non avendo natura provvedimento e, pertanto, non producendo alcun effetto lesivo della sfera giuridica delle parti private; il che conferma la correttezza delle statuizioni di prime cure, non potendo ritenersi ammissibile, difettando un interesse al ricorso, l'impugnazione di atti inidonei a produrre una lesione attuale e concreta in danno della parte ricorrente.

4. Le considerazioni svolte comportano il rigetto, altresì, del secondo motivo di appello proposto dalla Sig.ra -OMISSIS-, avente ad oggetto il capo decisorio con cui il Tar ha dichiarato il difetto di legittimazione attiva della ricorrente in ordine all'impugnazione dell'ordinanza di ripristino n. 131 del 30.12.2005.

4.1 Secondo la prospettazione attorea, non potrebbero nutrirsi dubbi sulla legittimazione al ricorso della Sig.ra -OMISSIS-, in quanto proprietaria dei beni incisi dall'azione amministrativa; quanto alla prova del diritto di proprietà, inoltre, non sarebbe corretto fare esclusivo riferimento alla certificazione della conservatoria dei registri immobiliari, tenuto conto che la trascrizione nei registri immobiliari non configurerebbe un modo di acquisto della proprietà, né assumerebbe natura di pubblicità costitutiva, ma soltanto dichiarativa.

Nella specie, la documentazione in atti comproverebbe che l'appellante è imprenditore agricolo professionale (come desumibile dalla richiesta di certificato provvisorio e dal certificato definitivo prodotti in primo grado), nonché che la stessa è proprietaria dei beni medesimi (come desumibile da quanto comunicato in data 30.10.2006 dal tecnico di parte all'Amministrazione comunale); lo stesso Comune di Verghereto, inoltre, risultava avere inviato alla ricorrente le note nn. 2815/2006 e 3702/2006, in tale modo riconoscendo in capo all'appellante il diritto a prendere parte al procedimento, la sua qualità di destinataria dei provvedimenti finali e, dunque, la sua legittimazione attiva a stare in giudizio.

La ricorrente, dunque, ha ribadito le difese svolte in prime cure in ordine alla titolarità del diritto di chiedere il permesso a costruire e la variazione della destinazione d'uso, tenuto conto che:

- la titolarità *de qua* risultava affermata nella nota del tecnico di parte incaricato dalla stessa Sig.ra -OMISSIS- (nota 30.1.2006, punto 3);

- sussisterebbe la legittimazione del comproprietario a presentare domande di sanatoria anche a nome degli altri comproprietari in presenza di una situazione di fatto tale da manifestare l'esistenza di un *pactum fiduciae* intercorrente tra gli stessi comproprietari, come riscontrabile nella specie, tenuto conto dell'esistenza di una situazione di comproprietà e del rapporto di coniugio fra l'appellante e il Sig. -OMISSIS-; con conseguente legittimità della richiesta di permesso di costruire presentata dal Sig. -OMISSIS- in data 9.12.2004 in ordine alla realizzazione di un ricovero attrezzi in ampliamento al fabbricato rurale esistente anche in nome e per conto della Sig.ra -OMISSIS-;

- in ragione della formazione del silenzio assenso ex art. 13 L.R. n. 13/2002 in data 24.2.2005, destinatario del provvedimento sarebbe il Sig. -OMISSIS-;

- il titolo abilitativo dovrebbe ritenersi trasferibile ai sensi dell'art. 11, comma 2, DPR n. 380/01 e dell'art. 6, comma 3, L.R. n. 31/02.

L'appellante, avuto riguardo al merito dell'impugnazione avverso l'ordinanza di demolizione, insiste nella censura di illegittimità per violazione dell'art. 27, comma 3, DPR n. 380/01, tenuto conto che l'ordinanza di demolizione sarebbe stata adottata tardivamente, oltre i termini di legge: difatti, a fronte di un'ordinanza di sospensione del 26.10.2005, l'ordinanza di ripristino sarebbe stata notificata solo in data 11.1.2006.

La ricorrente, inoltre, ha rilevato che l'ordinanza, pur non essendo atto conclusivo del procedimento, al momento dell'impugnazione risultava pur sempre un atto lesivo, come tale impugnabile; risulterebbe, inoltre, atto prodromico rispetto ai successivi atti impugnati con motivi aggiunti, *“e conseguentemente il TAR erroneamente ha liquidato l'impugnativa in parte qua definendola improcedibile”*.

La formazione del silenzio assenso travolgerebbe, infine, la legittimità dell'ordinanza impugnata.

4.2 Il motivo di appello è complessivamente infondato.

Sebbene la ricorrente rilevi correttamente di essere legittimata ad agire avverso l'ordinanza di demolizione in qualità di comproprietaria dei beni per cui è causa, le censure svolte contro il provvedimento di demolizione non risultano meritevoli di favorevole apprezzamento.

4.3 In particolare, in relazione alla legittimazione al ricorso, si osserva che *“l'omessa notifica dell'ordinanza di demolizione anche a tutti i comproprietari, lungi dal costituirne un vizio di legittimità, determina solo l'inefficacia del provvedimento limitatamente ai soggetti, in ipotesi, comproprietari per i quali è mancata la notifica che potranno impugnare il provvedimento sanzionatorio, facendo valere in via autonoma le proprie ragioni entro il termine decorrente dalla piena conoscenza dell'ingiunzione (Cons. Stato, VI, 27 marzo 2012, n. 1810)”* (Consiglio di Stato, sez. VI, 24 luglio 2020, n. 4745).

Avuto riguardo al caso di specie, emerge che:

- l'ordinanza di demolizione n. 1/06 (prot. 131 del 30.12.2005) assunta dal Comune appellato ha interessato opere realizzate in località -OMISSIS- sul terreno censito al NCT del Comune intimato al foglio 18, mappali 435, 437, 439 e 441;

-dal certificato di avvenuta stipulazione in atti, emerge che la Sig.ra -OMISSIS- ha acquistato dal Sig. -OMISSIS- un fondo rustico sito in Località -OMISSIS- con annesse porzioni di fabbricato e relativa area cortilizia pertinenziale, censito al NCT del Comune intimato (altresì) al foglio 18, particelle 435 e 439.

Ne deriva che la demolizione, almeno in parte, afferiva a beni di proprietà della ricorrente.

Sebbene la notificazione dell'ordine di demolizione soltanto ad uno dei comproprietari non determinasse, alla stregua di quanto rilevato, l'illegittimità del provvedimento amministrativo, il comproprietario non destinatario della notificazione doveva comunque ritenersi legittimato al ricorso avverso un atto comunque lesivo della propria sfera giuridica, in quanto incidente su beni di proprietà.

4.4 La riscontrata legittimazione al ricorso in capo alla Sig.ra -OMISSIS- non consente, tuttavia, di pervenire all'accoglimento del motivo di impugnazione, occorrendo verificare se le censure non esaminate dal primo giudice e ritualmente riproposte in appello siano fondate nel merito.

In ragione dell'effetto devolutivo proprio dell'appello, l'omessa pronuncia ovvero la contraddittorietà o l'erroneità della motivazione giudiziale non determinano infatti l'annullamento con rinvio della sentenza gravata (non ricorrendo alcuna delle fattispecie di rimessione al primo giudice ex art. 105 c.p.a.), né comportano la riforma della pronuncia di prime cure, ammissibile soltanto ove si giunga ad un diverso esito della controversia.

Pure di fronte ad una motivazione contraddittoria o erronea, occorre verificare in sede di appello la fondatezza delle censure sollevate dinanzi al Tar.

4.5 Occorre, dunque, soffermarsi sul merito delle contestazioni svolte dalla Sig.ra -OMISSIS- in relazione all'ordine di demolizione.

Tali censure sono infondate, tenuto conto che, come osservato nella disamina del primo motivo di appello proposto dal Sig. -OMISSIS-:

- il decorso del termine di quarantacinque giorni di cui all'art. 27 DPR n. 380/01 comporta un'unica conseguenza, ovvero l'automatica perdita d'efficacia dell'ordinanza di sospensione, senza incidere sulla persistenza in capo all'Amministrazione procedente del potere sanzionatorio degli abusi commessi;

- per l'effetto, il Comune appellato, nonostante la decorrenza del termine di quarantacinque giorni dalla notificazione dell'ordinanza di sospensione, non poteva ritenersi decaduto dal potere sanzionatorio, ben potendo assumere, come nei fatti avvenuto, l'ordinanza di demolizione delle opere abusive in concreto riscontrate;

- l'ordinanza di sospensione, una volta decorso il termine ex art. 27 DPR n. 380/01, non produceva più alcun effetto lesivo della sfera giuridica dei comproprietari, né poteva costituire un presupposto per l'adozione di futuri provvedimenti sanzionatori, attesa la sua sopravvenuta inefficacia e, dunque, la sua inidoneità a conformare la successiva attività amministrativa.

Non potrebbe pervenirsi ad una diversa decisione neppure facendo leva sull'asserita sussistenza di un titolo abilitativo edilizio tacito, tenuto conto che, come osservato nella disamina del secondo motivo di appello proposto dal Sig. -OMISSIS- (nonché del primo e del terzo motivo di appello proposto dalla Sig.ra -OMISSIS-), nella specie difettavano i presupposti per la formazione del silenzio assenso sull'istanza edilizia per cui è causa.

5. Con il terzo motivo di appello proposto con il ricorso n.r.g. 5296 del 2014 e il quarto motivo di appello proposto con il ricorso n.r.g. 6189 del 2014, sono censurati i capi decisori con cui il Tar ha rigettato le doglianze articolate in prime cure contro il provvedimento n. 11820 del 2006, recante la conferma del diniego sui permessi di costruire richiesti con istanze del 9.12.2004 (nn. 9101 e 9103).

Secondo quanto dedotto dagli appellanti, in primo luogo, non avrebbe potuto configurarsi alcuna violazione del divieto del *ne bis in idem* - pure ravvisata dal primo giudice -, trattandosi di impugnazione avverso un atto lesivo.

In secondo luogo, gli appellanti rilevano di avere argomentato nel merito in relazione al contenuto dell'atto provvedimentale, rinviando a tali fini al contenuto del ricorso principale e dei motivi aggiunti.

Il Comune avrebbe notificato un diniego a fronte di una mera integrazione della domanda relativa all'ampliamento del fabbricato esistente (n. 9103/2004), ragion per cui l'integrazione documentale

non avrebbe avuto alcuna vis lesiva tale da indurre l'Amministrazione a notificare un ulteriore provvedimento. Peraltro, i rilievi formulati dall'Amministrazione in relazione alla domanda di sanatoria (per intervenuta variazione della destinazione d'uso) non avrebbero potuto riguardare l'integrazione documentale, riferita soltanto all'ampliamento del capannone.

Il Comune, inoltre, pur sollecitando transazioni, non vi avrebbe fatto seguito, reiterando le medesime contestazioni, peraltro, confondendo problematiche relative a due domande.

Infine, il provvedimento del 13.12.2006 cit. dovrebbe ritenersi inficiato dai medesimi vizi di legittimità derivata già svolti con i precedenti motivi di impugnazione.

I motivi di appello sono infondati.

5.1 In primo luogo, si osserva che la violazione del ne bis in idem è stata rilevata dal primo giudice, anziché in relazione all'impugnazione del provvedimento n. 11820/06 in sé, con riguardo alla riproposizione delle stesse doglianze nell'ambito di una seconda impugnazione avverso il medesimo atto; ragion per cui l'atto lesivo avrebbe potuto essere impugnato, ma sulla base di nuove censure, diverse da quelle già proposte con il precedente ricorso.

Per l'effetto, le censure svolte in grado di appello non sono indirizzate contro l'effettiva *ratio decidendi* alla base della sentenza impugnata, non rappresentata dall'inammissibilità di un'impugnazione avverso un atto lesivo; ma dalla riproposizione delle stesse censure già articolate con una precedente impugnazione.

In ogni caso, i motivi di doglianza ritenuti inammissibili (invalidità derivata e silenzio assenso) devono ritenersi infondati alla stregua di quanto *supra* osservato nella disamina delle corrispondenti censure articolate con i precedenti motivi di appello.

5.2 In secondo luogo, si osserva che l'Amministrazione comunale con le determinazioni n. 740 e 741 del 25.1.2006 non ha rilasciato i titoli edilizi ma ha assunto due determine con cui ha rilevato che il rilascio dei permessi di costruire richiesti dal Sig. -OMISSIS- (per un ricovero attrezzi in ampliamento ad un fabbricato rurale esistente e in sanatoria per variazione d'uso di una porzione di fabbricato da agricolo ad artigianale e da artigianale ad agricolo) era subordinato alla produzione di ulteriore documentazione e alla realizzazione di taluni lavori (come specificati nelle relative determinazioni).

Il che è desumibile, anche, dai rilievi svolti con le determinazioni in esame, incentrati sull'esistenza di impedimenti all'accoglimento delle istanze edilizie, a conferma di come con i relativi atti l'Amministrazione non fosse in condizione di accogliere le relative istanze, difettando i presupposti giustificativi per l'adozione di un favorevole provvedimento amministrativo, bensì avesse invitato il privato all'adempimento di ulteriori incombenzi, necessari per il rilascio del titolo edilizio e, dunque, per assumere una decisione conclusiva dei procedimenti pendenti.

In applicazione dell'art. 2 L. n. 241/90, l'Amministrazione comunale era, dunque, tenuta a statuire definitivamente sulle istanze di parte; il che è correttamente avvenuto con il provvedimento del 13.12.2006, n. 11820, assunto sulla base delle ulteriori osservazioni e richieste presentate dalle parti, in riscontro a quanto rilevato dal Comune con le determine nn. 740 e 741 del 25.1.2006.

Non potrebbe diversamente argomentarsi sulla base della locuzione "conforma" (*rectius* conferma) impiegata dall'Amministrazione comunale nell'atto n. 11820/2006 (che potrebbe fare presumere la

previa adozione di provvedimenti amministrativi, successivamente confermati dal Comune procedente).

Il *nomen iuris* impiegato nello svolgimento dell'attività giuridica non può ritenersi dirimente per l'interprete, occorrendo procedere alla qualificazione degli atti avendo riguardo al loro specifico contenuto.

Trattasi di principio generale applicabile anche in ambito amministrativo, essendosi precisato che *“ai fini della di una corretta qualificazione della sua natura l'atto amministrativo va interpretato non solo in base al tenore letterale, ma soprattutto in base al suo specifico contenuto e risalendo al potere concretamente esercitato dall'amministrazione, prescindendo dal nomen iuris che gli è stato assegnato”* (cfr. Consiglio di Stato Sez. IV, 5 giugno 2020, n. 3552).

Pertanto, avendo riguardo al contenuto motivazionale e dispositivo delle determinazioni nn. 740 e 741 del 2006 richiamate, deve escludersi si fosse in presenza di atti conclusivi dei relativi procedimenti, non avendo l'Amministrazione manifestato in via definitiva la propria volontà dispositiva a regolazione del rapporto sostanziale; con la conseguenza che, a prescindere dal *nomen iuris* impiegato, il provvedimento n. 11820 del dicembre 2006 non confermava pregresse decisioni definitive, ma, statuendo sugli ulteriori elementi presentati dagli istanti in riscontro a quanto indicato dall'Amministrazione con atti infraprocedimentali, rigettava in via definitiva le domande edilizie, in tale modo configurandosi come provvedimento definitivo ex art. 2 L. n. 241/90.

Di conseguenza, le censure attoree sono infondate anche nella parte in cui deducono l'insussistenza del potere dell'Amministrazione di assumere un ulteriore provvedimento incidente sulla posizione giuridica delle parti private, dovendo, invece, il Comune concludere entrambi i procedimenti edilizi con una determinazione definitiva, non subordinata ad ulteriori incombeni a carico dell'istante; come legittimamente avvenuto con l'atto del 13 dicembre 20-OMISSIS- cit.

5.3 Infine, da un lato, risultano irrilevanti le deduzioni riguardanti l'omessa conclusione di un contratto di transazione tra le parti, facendosi questione dell'esercizio dell'autonomia negoziale dell'Amministrazione non sindacabile da questo Giudice; dall'altro, risultano infondati i motivi di ricorso tendenti a denunciare l'invalidità derivata del provvedimento n. 11820 del 13.12.2006.

Difatti, negata l'esistenza di vizi riguardanti gli atti presupposti (alla stregua delle considerazioni svolte nella disamina dei precedenti motivi di appello) deve, per l'effetto, escludersi la presenza dei vizi di legittimità derivata in relazione all'atto dipendente (provvedimento conclusivo dei procedimenti edilizi).

5.4 Per le stesse ragioni, stante l'infondatezza del primo e del secondo motivo proposti dalla Sig.ra -OMISSIS- deve essere disattesa la censura (articolata nell'ambito del terzo motivo di appello) diretta a denunciare un vizio di legittimità in via derivata: per effetto del rigetto dei primi due motivi di appello, deve essere rigettato anche il terzo motivo di appello, nella parte in cui tende ad ottenere la riforma della sentenza di prime cure nella parte in cui ha rigettato i vizi di legittimità in via derivata dedotti con i secondi motivi aggiunti.

5.5 Si rinvia alla disamina del quarto motivo di appello proposto dal Sig. -OMISSIS- per evidenziare la connessione esistente tra le opere oggetto delle due istanze edilizie per cui è causa e, dunque, anche tra le stesse istanze edilizie, correttamente decise contestualmente dall'Amministrazione procedente; il che evidenzia l'infondatezza della censura incentrata sull'asserita confusione -in cui sarebbe incorsa l'Amministrazione- tra tematiche differenti, poste con le due istanze in esame.

6. Con il quarto motivo di appello, recato nel ricorso n.r.g. 5296 del 2014, è censurato il capo decisorio con cui il Tar ha escluso la conformità alle disposizioni del PRG in relazione alla richiesta di sanatoria del nuovo capannone artigianale.

6.1 Secondo quanto dedotto in appello, si farebbe questione di interventi realizzati *sine titulo* fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, nonché conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda.

In particolare, in ordine alle contestazioni sollevate dal Comune, l'appellante ha osservato che:

- l'eccedenza della superficie complessiva dei capannoni oggetto di sanatoria (per mq 13,35) risultava infondata, in quanto l'istante avrebbe rinunciato al cambiamento della destinazione d'uso per la parte eccedente;

- la sig.ra -OMISSIS- sarebbe in possesso della qualifica di imprenditore agricolo;

- la rappresentazione grafica delle porzioni immobiliari riguardanti la Sig.ra -OMISSIS- e il Sig. -OMISSIS- era stata allegata dal tecnico incaricato;

- non sussisterebbe incertezza in ordine all'effettivo destinatario del titolo abilitativo, come emergente dalla nota del tecnico incaricato del 30.1.2006 e dalla lettera di conferimento dell'incarico da parte della sig.ra -OMISSIS-; in ogni caso, la domanda di sanatoria avrebbe potuto essere presentata anche dal singolo comproprietario, tenuto conto, altresì, che nella specie soltanto alcune porzioni dell'immobile interessato erano state trasferite dal ricorrente alla sig.ra -OMISSIS- con atto notarile del 20.4.2005 e, comunque, sussisteva un *pactum fiduciae* tra i proprietari, legati da vincolo di coniugio; peraltro, le contestazioni svolte dal Comune in ordine alla posizione della sig.ra -OMISSIS- avrebbero dovuto ritenersi infondate anche per la trasferibilità del titolo abilitativo;

- l'omesso pagamento della sanzione pecuniaria non sarebbe ascrivibile al ricorrente, tenuto conto che la determinazione del *quantum* dell'oblazione sarebbe stata operata a distanza di un anno dalla presentazione della domanda, quando, peraltro, non era ancora chiaro se la variazione della destinazione sarebbe stata concessa o meno; il *quantum*, inoltre, sarebbe stato contestato dal ricorrente, oltre ad essere stato oggetto di domanda di rateizzazione non evasa dal Comune; la formazione del silenzio rifiuto non avrebbe comunque potuto rendere esigibile il pagamento di una somma per un'utilità non concessa; infine, il ritardo nel pagamento dell'oblazione non avrebbe potuto costituire motivo ostativo al rilascio della sanatoria.

L'appellante ha dedotto, altresì, che il silenzio rifiuto sarebbe stato correttamente impugnato dal Sig. -OMISSIS- quale primo atto lesivo e dovrebbe ritenersi illegittimo per i motivi già svolti in relazione al provvedimento di diniego; nonché ha rinviato alle censure svolte in relazione al provvedimento n. 11820/2006 anche ai fini della disamina delle doglianze articolate contro il capo decisorio riferito al ricorso n.r.g. 65/2006.

La Sig.ra -OMISSIS- ha parimenti denunciato l'erroneità della sentenza appellata, per non avere ravvisato l'illegittimità del diniego delle istanze edilizie per cui è causa.

6.2 Le censure attoree sono infondate.



6.3 Premessa l'impossibilità di configurare un silenzio assenso sulle istanze di parte, alla stregua di quanto *supra* rilevato, al fine di statuire sulle doglianze svolte dagli appellanti, giova ricostruire le *rationes decidendi* sottese al rigetto delle istanze di rilascio del permesso costruire per cui è causa.

Come osservato, con il provvedimento n. 11820 del 13.12.2006 l'Amministrazione comunale, concludendo i procedimenti edilizi avviati su istanza di parte, ha rigettato sia l'istanza del 9.12.2006, n. 9101 per "*sanatoria per il cambio di destinazione d'uso di alcuni manufatti da agricolo ad artigianale, nonché da artigianale ad agricolo*", sia l'istanza del 9.12.2006, n. 9103 "*per la costruzione di un ricovero attrezzi in ampliamento al fabbricato esistente*".

A fondamento del diniego, l'Amministrazione ha rilevato che:

- alla stregua di quanto risultante dall'integrazione documentale del 22.2.2006 (planimetria rappresentativa acquisita al prot. n. 1727), emergevano porzioni a destinazione artigianale di lavorazione della pietra per mq 138,65;
- sommando tale superficie alla superficie del preesistente capannone oggetto di permesso di costruire in sanatoria e destinato alla lavorazione artigianale della pietra, veniva superata la superficie massima consentita sia dallo strumento urbanistico vigente di mq 400, sia dalla variante al PRG non ancora approvata, che fissava un limite di superficie di 500 mq;
- l'opera edilizia realizzata risultava destinata ad attività artigianale di lavorazione della pietra, come desumibile dalle caratteristiche costruttive del fabbricato e dalla costruzione di due impianti ancorati al suolo di rilevanti dimensioni occupanti una superficie di circa 50 mq ciascuno per la segatura della pietra; in conformità, peraltro, alle destinazioni indicate nella planimetria del 22.2.2006, che rappresentavano una specifica utilizzazione artigianale;
- dal rapporto del Corpo Forestale dello Stato del 1.8.2005 (protocollo comunale n. 8453 del 6.8.2005) risultava anche la realizzazione di opere edilizie funzionalmente preordinate alla costruzione di un capannone artigianale non consentito in aggiunta a quello già esistente e oggetto di domanda di permesso di costruire in sanatoria; la destinazione contraddiceva le integrazioni documentali prodotte a seguito della determinazione n. 741 del 25.1.2006;
- la lettera di incarico al tecnico di parte non conteneva in favore di quest'ultimo alcuna facoltà dispositiva di diritti e contraddiceva le caratteristiche dell'opera da progettare rispetto agli elaborati prodotti il 22.2.2006 ed alle opere realizzate effettivamente;
- l'istanza presentava elementi difficilmente decifrabili, non tenendo conto della superficie relativa alla part.III n. 431 sub 7 di mq 188,90 già destinata ad attività artigianale; con la conseguenza che la somma delle tre superfici delle part.III 431 sub 2, 431 sub 7, 437 e 441 corrispondeva alla superficie di mq 555,88, con un esubero rispetto a quanto consentito di mq 155,88;
- la richiesta presentava elementi di novità e si riferiva ad un'opera in gran parte realizzata, pur non essendo qualificata come accertamento di conformità in relazione al quale difettavano i presupposti necessari (oblazione e descrizione delle opere già costruite).

6.4 Il provvedimento in esame risulta incentrato su autonome *rationes decidendi*, ciascuna idonea a sostenere la decisione amministrativa assunta dal Comune.

Questo Consiglio, in particolare, ha precisato che "*in presenza di un atto c.d. plurimotivato è sufficiente la legittimità di una sola delle giustificazioni per sorreggere l'atto in sede*

giurisdizionale; in sostanza, in caso di atto amministrativo, fondato su una pluralità di ragioni indipendenti ed autonome le una dalla altre, il rigetto delle censure proposte contro una di tali ragioni rende superfluo l'esame di quelle relative alle altre parti del provvedimento (Cons. Stato, sez. V, 14 giugno 2017, n. 2910; sez. V, 12 settembre 2017, n. 4297; sez. V, 21 agosto 2017, n. 4045) (Cons. Stato, IV, 30 marzo 2018, n. 2019) (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 17 settembre 2019, n. 6190).

Per l'effetto, è possibile soffermarsi nella presente sede sulla dirimente *ratio decidendi* riguardante la violazione del limite urbanistico, riferito alla superficie massima da destinare ad attività artigianale.

Difatti, è sufficiente riscontrare la legittimità di tale autonoma ragione giustificatrice della decisione amministrativa, per condurre al rigetto dell'intero motivo di appello, tenuto conto che, anche in caso di fondatezza delle ulteriori censure, riferite alle distinte *rationes decidendi* poste a fondamento del provvedimento amministrativo, questo non potrebbe comunque essere annullato in quanto sorretto da un'autonoma ragione giustificatrice confermata in sede giurisdizionale.

6.5 La valutazione comunale svolta in ordine alla violazione del limite urbanistico *de quo* è stata correttamente operata anche sulla base degli accertamenti effettuati in loco (cfr. rapporto del Corpo Forestale dello Stato del 1.8.2005), che avevano documentato la realizzazione di ulteriori opere destinate ad attività artigianale, come reso palese dalla presenza all'interno della nuova struttura di una sega per la lavorazione artigianale della pietra, denotante (come rilevato dal Comune) la destinazione della relativa superficie ad attività artigianale.

Di conseguenza, computando la superficie delle strutture realizzate e di quelle oggetto delle istanze edilizie in esame, la superficie già destinata e da destinare all'attività artigianale, alla stregua di puntuali accertamenti svolti dall'Amministrazione, risultava superiore rispetto a quella massima assentita sia dal PRG vigente sia dalla variante al PRG ancora non approvata.

6.6 A fronte di tali corretti rilievi fattuali, non merita condivisione la censura attorea riferita alla possibilità di un accoglimento parziale delle istanze per cui è causa, avendo la parte privata rinunciato a destinare ad attività artigianale la porzione di superficie eccedente rispetto a quella consentita.

Difatti, al fine di valutare l'incidenza sull'assetto del territorio di un intervento edilizio, consistente in una pluralità di opere, va compiuto un apprezzamento globale, atteso che la considerazione atomistica dei singoli interventi non consente di comprenderne in modo adeguato l'impatto effettivo complessivo. I molteplici interventi eseguiti non vanno considerati, dunque, in maniera "frazionata" (Consiglio di Stato, sez. II, 18 maggio 2020, n. 3-OMISSIS-4).

Nel verificare l'unitarietà o la pluralità degli interventi edilizi, peraltro, non può tenersi conto del mero profilo strutturale, afferente alle tecniche costruttive del singolo manufatto, ma deve prendersi in esame anche l'elemento funzionale, al fine di verificare se le varie opere, pur strutturalmente separate, siano, tuttavia, strumentali al perseguimento del medesimo scopo pratico, consentendo la realizzazione dell'interesse sostanziale sotteso alla loro realizzazione.

Come precisato dalla Sezione (-OMISSIS- marzo 2020, n. 1848), qualora le opere abusive siano tra loro connesse, dando luogo ad un intervento unitario, l'istante è tenuto a scegliere tra l'integrale ripristino dello stato dei luoghi, mediante la demolizione e rimozione di tutte le opere accertate come abusive dall'Amministrazione, ovvero la presentazione dell'istanza di accertamento di conformità riferita al complessivo intervento abuso, unitariamente considerato, sempre che lo stesso

sia conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della sua realizzazione e al momento di presentazione della domanda.

L'art. 36 D.P.R. n. 380/01, del resto, regola la sanatoria avuto riguardo all'intervento abusivo e non alla singola opera abusiva; sicché, risultando l'intervento, anche alla stregua delle tipologie di intervento definite dall'art. 3 DPR n. 380/01, il risultato edilizio di una singola opera o di plurime opere funzionalmente connesse, la sanatoria dell'intervento non può non avere ad oggetto il complesso delle opere in cui lo stesso si sostanzia.

6.7 Alla stregua delle considerazioni svolte, discende che le istanze di permesso di costruire (per l'ampliamento di un manufatto e per sanatoria del cambio di destinazione d'uso), in quanto preordinate ad un incremento della superficie da destinare all'attività artigianale, dovevano ritenersi connesse, perché funzionali al raggiungimento di uno scopo unitario: consentire al titolare dell'azienda di disporre di una maggiore superficie per lo svolgimento della propria attività artigianale.

Correttamente, il Comune ha valutato unitariamente le opere edificate dall'istante e quelle oggetto di autorizzazione, provvedendo a verificare se la complessiva superficie avente destinazione artigianale fosse coerente con il limite prescritto dalla disciplina urbanistica (di 400 mq, alla luce delle previsioni del PRG vigente).

Riscontrato il superamento di tale limite, facendosi questione di una pluralità di opere da apprezzare globalmente, suscettibili di produrre un impatto effettivo complessivo incompatibile con la disciplina urbanistica di riferimento, non poteva addiversarsi ad una sanatoria parziale o ad un'autorizzazione parziale, con conseguente legittimità del diniego opposto dall'Amministrazione precedente.

7. La legittimità del diniego amministrativo, riferito alle istanze edilizie per cui è causa, osta inoltre alla configurazione di un illecito civile fonte di danni risarcibili.

In particolare, l'illecito civile ascrivibile all'Amministrazione nell'esercizio dell'attività autoritativa, quale quella rilevante nell'odierna sede processuale, richiede:

- sul piano oggettivo, la presenza di un provvedimento illegittimo causa di un danno ingiusto, con la necessità, a tale ultimo riguardo, di distinguere l'evento dannoso (o c.d. "danno-evento") derivante dalla condotta, che coincide con la lesione o compromissione di un interesse qualificato e differenziato, meritevole di tutela nella vita di relazione, e il conseguente pregiudizio patrimoniale o non patrimoniale scaturitone (c.d. "danno-conseguenza"), suscettibile di riparazione in via risarcitoria (cfr. Consiglio di Stato, Ad. Plen., 23 marzo 2011, n. 3);

- sul piano soggettivo l'integrazione del coefficiente di colpevolezza, con la precisazione che la sola riscontrata ingiustificata o illegittima inerzia dell'amministrazione o il ritardato esercizio della funzione amministrativa non integra la colpa dell'Amministrazione (Consiglio di Stato, sez. IV, 15 gennaio 2019, n. 358).

Avuto riguardo al caso di specie, in assenza di determinazioni illegittime, non può configurarsi (già sul piano oggettivo) un illecito ascrivibile al Comune intimato; il che determina l'infondatezza (anche) delle domande risarcitorie riproposte in grado di appello.

8. Alla stregua delle osservazioni svolte, gli appelli devono essere rigettati e, per l'effetto, deve provvedersi alla conferma delle sentenze impugnate.

Le spese processuali del grado di appello devono essere regolate in applicazione del criterio della soccombenza, a carico degli appellanti e in favore dell'Amministrazione comunale, nella misura liquidata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, previa loro riunione, li rigetta e, per l'effetto, conferma le sentenze impugnate.

Condanna gli appellanti a pagare, a titolo di spese processuali del grado di appello, in favore del Comune di Verghereto l'importo complessivo di € 6.000,00 (seimila/00), oltre oneri di legge ove dovuti, di cui € 3.000,00 (tremila/00), oltre oneri di legge ove dovuti, a carico di -OMISSIS- in persona e quale legale rappresentante dell'Azienda Agricola ed Artigianale -OMISSIS-, ed € 3.000,00 (tremila/00), oltre oneri di legge ove dovuti, a carico di -OMISSIS-.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 20-OMISSIS-/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 20-OMISSIS-, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le parti appellanti.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 luglio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Sergio De Felice, Presidente

Andrea Pannone, Consigliere

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere

Francesco De Luca, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE  
Francesco De Luca

IL PRESIDENTE  
Sergio De Felice

IL SEGRETARIO