

Pubblicato il 26/05/2022

N. 00727/2022 REG.PROV.COLL.
N. 00917/2021 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 917 del 2021, proposto da Marco Neri, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Paolini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Montespertoli, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Stancanelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Firenze, via Masaccio 172;

nei confronti

Regione Toscana, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

del provvedimento prot. n. 0012042/2021, trasmesso via pec l'11.05.2021, con cui il Comune di Montespertoli, Servizio Assetto del Territorio, ha opposto il diniego alla domanda del ricorrente di accertamento di conformità prot. n. 21306 del 29.09.2019 (pratica edilizia n. 349/2019), nonché avverso ogni altro atto presupposto e consequenziale, se lesivo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Montespertoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 marzo 2022 il dott. Pierpaolo Grauso e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il signor Marco Neri è proprietario nel Comune di Montespertoli, in via della Leccia, di un complesso colonico formato da due fabbricati e da altri piccoli manufatti accessori, oltre che dai terreni agricoli circostanti. Il fabbricato principale è adibito ad abitazione, mentre l'altro, già destinato a fienile, è stato oggetto di un intervento di ristrutturazione con cambio di destinazione d'uso a civile abitazione, come da segnalazioni certificate di inizio di attività del 26 luglio 2012 e, a completamento dei lavori, del 2 novembre 2017.

In forza di ulteriore S.C.I.A. del 14 novembre 2018, in aderenza e a servizio dell'ex fienile è stata altresì realizzata una serra solare.

A seguito di accertamenti condotti presso la proprietà del ricorrente, il Comune di Montespertoli ha peraltro riscontrato l'avvenuta realizzazione di interventi in difformità dai titoli predetti, e segnatamente: quanto all'ex fienile trasformato in abitazione, l'abbassamento della quota del pavimento di calpestio con conseguente incremento del volume, nonché il frazionamento dell'abitazione originariamente assentita in tre miniappartamenti indipendenti e disposti su due piani mediante realizzazione di tre solai di sottotetto, due dei quali non previsti nelle S.C.I.A. ed uno realizzato a quota differente da quella autorizzata, con nuova disposizione dei locali cucina; quanto alla serra solare, la sua destinazione a veranda per la stabile permanenza di persone; quanto al resede del compendio e ai terreni, la realizzazione di alcuni manufatti non previsti dai titoli.

Esaurito il contraddittorio procedimentale, con ordinanza n. 17 del 3 maggio 2019 il Comune ha ingiunto la riconduzione degli immobili e dei terreni allo stato urbanistico legittimato.

L'odierno ricorrente espone di avere eseguito alcuni parziali ripristini, per poi chiedere l'accertamento di conformità delle difformità residue, ai sensi dell'art. 209 della legge regionale toscana n. 65/2014.

La domanda è stata respinta con il provvedimento comunale in epigrafe, con il quale è stato assegnato nuovo termine per dare esecuzione alla predetta ordinanza di ripristino n. 17/2019.

1.1. Il diniego di sanatoria è impugnato dal signor Neri, che chiede pronunciarsene l'annullamento sulla scorta di quattro motivi in diritto.

1.2. Costitutosi in giudizio il Comune di Montespertoli, nella camera di consiglio del 9 settembre 2021 il collegio ha accolto la domanda cautelare formulata con il ricorso.

1.3. Nel merito, la causa è stata discussa e trattenuta per la decisione nella pubblica udienza del 22 marzo 2022, preceduta dallo scambio fra le parti di memorie difensive e repliche.

2. Come riferito in narrativa, è impugnato il diniego di sanatoria opposto dal Comune di Montespertoli al ricorrente, signor Marco Neri, relativamente ad alcuni interventi edilizi abusivamente realizzati presso il complesso colonico ubicato in via della Leccia 1 – 3 e già oggetto dell'ordine di ripristino impartito dal Comune con provvedimento n. 17/2019.

Premesso che la presentazione della domanda di sanatoria è stata preceduta da una parziale esecuzione dell'ordine di ripristino ad opera della proprietà, ad avviso dell'amministrazione procedente proprio le modifiche apportate allo scopo di "ritrovare" la conformità urbanistico-edilizia dei fabbricati interessati, e in particolare dell'ex fienile da sanare come locale accessorio, confermerebbe la radicale insussistenza dei presupposti per il rilascio della sanatoria. Gli interventi sarebbero inoltre in frontale contrasto con la disciplina di cui all'art. 39 delle norme di attuazione del regolamento

urbanistico comunale, perché non rispettosi delle caratteristiche tipologiche e architettoniche del manufatto, e comunque i parziali ripristini operati dal ricorrente neppure sarebbero idonei a garantire il rispetto della disciplina urbanistico-edilizia violata, difettando perciò il requisito della c.d. “doppia conformità”.

Dal canto suo, la serra solare – in origine prevista quale pertinenza e accessorio di un fabbricato principale, l'ex fienile trasformato in abitazione – non sarebbe ora assentibile a servizio di un locale divenuto a sua volta in accessorio, e potrebbe godere della sanatoria solo se venisse ripristinata la configurazione abitativa dell'ex fienile, come disposto dall'ordinanza n. 17/2019.

2.1. Con il primo motivo di impugnazione, il ricorrente deduce la violazione dell'art. 10-*bis* della legge n. 241/1990, sostenendo che l'argomento inerente la mancanza della “doppia conformità” degli interventi oggetto di sanatoria costituirebbe una inammissibile novità introdotta dal Comune nel provvedimento finale, ma assente nel preavviso di diniego e non in linea con tutto quanto emerso nel corso dell'istruttoria endoprocedimentale.

Con il secondo motivo il signor Neri contesta l'assunto del Comune, secondo cui sarebbe inammissibile ogni modifica apportata alle opere abusive con l'intento di renderle sanabili. Egli afferma di aver inteso dare parziale esecuzione all'ordinanza n. 17/2019, la quale aveva appunto imposto di ricondurre gli immobili allo stato urbanistico-edilizio legittimato dalle S.C.I.A. del 2012 e del 2017, mettendo così il fabbricato dell'ex fienile in condizione di essere sanato quanto agli abusi residui.

Con il terzo motivo, il ricorrente afferma che l'intervento realizzato sull'ex fienile rispetterebbe pienamente i parametri dettati dall'art. 39 delle n.t.a. di R.U., disposizione che, del resto, non potrebbe essere letta nel senso di stravolgere la portata della definizione legislativa degli interventi di ristrutturazione edilizia conservativa, consentita nel caso in esame. Il rispetto delle caratteristiche architettoniche degli edifici tutelati dal predetto art. 39

riguarderebbe, infatti, la conservazione del solo involucro edilizio e non anche degli interni, che potrebbero essere liberamente ristrutturati. Né, per altro verso, coglierebbero nel segno i rilievi del Comune circa la (in)consistenza oggettiva dei ripristini eseguiti, non potendosi contestare la realizzazione di un intervento sulla base dell'astratto timore della futura commissione di nuovi abusi.

Con il quarto motivo, il ricorrente sostiene infine che la serra solare sarebbe legittimamente realizzabile a prescindere dalla destinazione dell'edificio al cui servizio essa è posta. A contare sarebbero unicamente le caratteristiche costruttive e la funzione svolta dalla serra stessa, destinata a raccogliere e trasferire ad altro edificio il calore solare: nella specie, il mantenimento della serra si giustificerebbe in virtù della sua accessoria all'ex fienile, ancorché non più adibito a usi abitativi stabili, ma pur sempre beneficiato dal risparmio energetico conseguito mediante lo sfruttamento dell'energia solare.

Replica il Comune di Montespertoli che, costituendo la "doppia conformità" un requisito indispensabile ai fini della sanatoria, gli eventuali vizi procedurali denunciati dal ricorrente sarebbero comunque superabili a norma dell'art. 21-*octies* co. 2 della legge n. 241/1990.

Nella sostanza, poi, sarebbero proprio gli interventi di parziale ripristino eseguiti dal ricorrente ad essere logicamente incompatibili con la sanatoria, che presuppone la sussistenza della conformità urbanistico-edilizia sin dal momento della realizzazione delle opere, oltre che all'atto della presentazione della domanda di sanatoria. Inoltre, gli interventi realizzati sull'ex fienile avrebbero comportato una atipica e insolita partizione interna del fabbricato, che avrebbe perduto le sue caratteristiche tipologiche e architettoniche in violazione dell'art. 39 delle n.t.a. del regolamento urbanistico, dettato a salvaguardia degli edifici classificati "di valore". Il rialzamento del piano di calpestio, per come realizzato con tecniche di dubbia durata nel tempo, non garantirebbe invece l'effettività del ripristino asseritamente operato.

Quanto alla serra solare, essa avrebbe assunto le caratteristiche di una comune veranda destinata alla stabile permanenza di persone, e non svolgerebbe perciò la funzione del manufatto autorizzabile ai sensi della disciplina edilizia del Comune.

2.1.1. Il ricorso è infondato.

È noto che l'art. 36 del d.P.R. n. 380/2001 consente di sanare gli abusi edilizi alla duplice condizione che gli interventi realizzati senza titolo, o in difformità da esso, risultino conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della loro realizzazione, sia al momento della presentazione della domanda di sanatoria.

La disposizione statale esprime il principio fondamentale della c.d. “doppia conformità”, recepito dal legislatore toscano all'art. 209 della l.r. n. 65/2014. Come chiarito dal Giudice delle leggi, detto principio circoscrive la sanatoria – che in ciò si distingue dai condoni edilizi straordinari, pure conosciuti dall'ordinamento – ai soli abusi formali, dovuti cioè alla carenza del titolo abilitativo, sottintendendo la volontà di garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera abusiva e la presentazione dell'istanza volta ad ottenerne l'accertamento di conformità; ed è questo che rende palese la *ratio* di contrasto dell'abusivismo edilizio che ispira la previsione in esame (cfr. Corte Cost. 29 maggio 2013, n. 101, e, nello stesso senso, le successive sentenze 8 novembre 2017, n. 232; 11 maggio 2017, n. 107, 21 aprile 2021, n. 77).

Coerentemente con la ragion d'essere del principio, la giurisprudenza amministrativa ha da un lato escluso l'ammissibilità di sanatorie parziali o condizionate di opere abusive che abbiano dato luogo a un intervento unitario, giacché l'art. 36 cit. ha riguardo, appunto, all'intervento abusivo nella sua interezza e non alla singola opera abusiva. In tale evenienza, pertanto, l'interessato 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 competente, ovvero la presentazione dell'istanza di accertamento di conformità riferita alla totalità dell'intervento abuso (per tutte, da ultimo cfr. Cons. Stato, sez. VI, 8 settembre 2021, n. 6235).

Dall'altro, si è da tempo consolidato l'orientamento secondo cui non è consentito il rilascio di un permesso di costruire in sanatoria subordinato alla realizzazione di lavori che consentano di rendere il manufatto conforme alla disciplina urbanistica vigente al momento della domanda o al momento della decisione. La sanatoria "condizionata", o "con prescrizioni", contraddice infatti sul piano logico la previsione di legge nella misura in cui contiene in sé la negazione della "doppia conformità", e ad analoghe conclusioni deve pervenirsi qualora gli interventi volti a conformare gli abusi alla disciplina urbanistico-edilizia vengano apportati preliminarmente su iniziativa dello stesso richiedente il titolo in sanatoria, tanto più che le opere realizzate su manufatti abusivi partecipano della medesima natura di questi ultimi (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 13 gennaio 2021, n. 423; id., 12 ottobre 2020, n. 6060).

Alla luce del quadro normativo e interpretativo così delineato, la pretesa del ricorrente di vedersi riconoscere la sanatoria degli interventi abusivi realizzati sull'edificio dell'ex fienile, in virtù dei parziali ripristini eseguiti in asserito ossequio all'ordinanza di demolizione n. 17/2019, si pone in frontale contrasto con la regola-principio della doppia conformità, e tale criticità è puntualmente evidenziata dal provvedimento impugnato. Trattandosi, oltretutto, di interventi già sanzionati dal Comune, accedere alla prospettazione implicherebbe riconoscere al destinatario dell'ordine di demolizione la facoltà di modulare secondo le proprie esigenze e preferenze (secondo il proprio arbitrio) l'esecuzione della sanzione, la quale invece, una volta irrogata e divenuta inoppugnabile, come nella specie, va eseguita integralmente con l'unica alternativa della possibilità di presentare un'istanza di sanatoria, ove ne ricorrano i presupposti.

Il rilievo è assorbente ed esonera il collegio dall'approfondire il tema della compatibilità delle opere interne sull'ex fienile con il rispetto dei caratteri

architettonici originari del fabbricato, imposto dal regolamento urbanistico comunale, e quello della loro idoneità ad assicurare una effettiva, se pure parziale, ottemperanza all'ordine di demolizione del 2019. Sia sufficiente osservare che la violazione dell'art. 39 delle norme di attuazione del R.U. è contestata al ricorrente anche sotto il profilo del divieto di frazionamento dell'ex fienile, non consentito per gli edifici aventi SUL inferiore a 160 mq (l'intervento realizzato dal ricorrente, lo si è detto, ha dato vita a tre miniappartamenti, anziché all'unica abitazione prevista dai titoli): per questo aspetto la mancanza della doppia conformità è conclamata e non potrebbe essere superata neppure se si volessero valorizzare – e non è possibile farlo, per le ragioni esposte – gli interventi realizzati dal signor Neri prima di presentare la domanda di sanatoria.

Considerazioni consequenziali valgono per il manufatto qualificato come “serra solare” dalla S.C.I.A. n. 230/2018. L'accertata impossibilità di addivenire alla sanatoria degli interventi realizzati sull'ex fienile si traduce in mancanza della doppia conformità anche a carico del locale accessorio, la cui legittimazione dipende da quella del fabbricato principale (inteso come manufatto al cui servizio energetico la serra è posta, a prescindere dalla destinazione d'uso): correttamente, pertanto, il provvedimento impugnato subordina il mantenimento della serra alla completa messa in opera dei ripristini disposti con la menzionata ordinanza n. 17/2019, riattivata dal Comune contestualmente al diniego della sanatoria con l'assegnazione di un nuovo termine per l'esecuzione.

Le considerazioni esposte dimostrano che il provvedimento impugnato, avente natura vincolata, non avrebbe potuto avere un contenuto dispositivo diverso da quello concretamente adottato dal Comune di Montespertoli. Ne discende l'irrilevanza dei vizi procedurali dedotti dal ricorrente con il primo motivo, che ai sensi dell'art. 21-*octies* co. 2, primo periodo, della legge n. 241/1990 in nessun caso potrebbero condurre all'annullamento del diniego.

2.2. In forza di quanto precede, il ricorso non può trovare accoglimento.

2.3. Le spese di lite seguono la soccombenza del ricorrente nei confronti del Comune di Montespertoli, mentre nulla è dovuto nei rapporti fra il ricorrente e la Regione Toscana, non costituita in giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Terza), definitivamente pronunciando, respinge il ricorso e condanna il ricorrente alla rifusione delle spese processuali sostenute dal Comune di Montespertoli, che liquida in euro 3.000,00, oltre agli accessori di legge.

Nulla per le spese nei rapporti fra il ricorrente e la Regione Toscana.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 22 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Eleonora Di Santo, Presidente

Pierpaolo Grauso, Consigliere, Estensore

Silvia De Felice, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Pierpaolo Grauso

IL PRESIDENTE
Eleonora Di Santo

IL SEGRETARIO