

EDILIZIA ED AURBANISTICA: T.A.R. Sicilia Catania, Sez. Terza, Sentenza, 13 febbraio 2025, n. 574.

1. Giustizia amministrativa -Processo amministrativo -Intervento edilizio oggetto dei benefici fiscali del c.d. sisma bonus ex art. 14 del D.L. n. 63 del 2013 -Non costituisce opera PNRR - Notificazione ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, co. 4, lett. l), del d.l. 77/2021, conv. in l. 77/2021 -Non è necessaria.

2. Edilizia ed urbanistica -S.C.I.A. in variante -Realizzazione di opere in difformità della S.C.I.A -Esercizio dei poteri inibitori di cui all'art. 19 della L. 241/1990 -Inammissibilità - Ragioni.

1. Nel presente giudizio, infatti, ad essere contestato dalla parte ricorrente è il potere inibitorio esercitato dal Comune di Tremestieri Etneo nell'ambito di un procedimento edilizio concernente un immobile che non costituisce un'opera PNRR, il quale, quindi, si colloca al di fuori del perimetro di riferimento della disciplina prevista dal predetto art. 12-bis del d.l. 68/2022, avente ad oggetto la *“accelerazione dei giudizi amministrativi in materia di PNRR”*, la cui ratio è quella di *“consentire il rispetto dei termini previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”*, favorendo una contrazione dei termini processuali con riguardo a vicende giudiziali concernenti la realizzazione di *“opere”* finanziate in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR.

Da ciò discende, conseguentemente, che le *“amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR”*, le quali, ai sensi dell'art. 1, co. 4, lett. l), del d.l. 77/2021, conv. in l. 77/2021, sono i *“Ministeri e le strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri responsabili dell'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR”*, non sono da considerarsi parti necessarie nel presente procedimento, non dovendosi disporre nei loro confronti l'integrazione del contraddittorio.

2. Quanto riportato nel suddetto verbale di sopralluogo, infatti, attiene all'attività di vigilanza urbanistica ed edilizia che l'Amministrazione è tenuta ad esercitare senza limiti di tempo - e dai cui rilievi possono emergere eventuali abusi tali da determinare l'adozione di possibili provvedimenti repressivo-ripristinativi - e non alla verifica di *“conformità”* della S.C.I.A. in variante ai parametri normativi di riferimento, la quale deve essere compiuta con riguardo all'accertamento dei suoi requisiti e dei suoi presupposti, tenuto conto di quanto dichiarato nella segnalazione e nei correlati elaborati progettuali, secondo le modalità e i regimi temporali di cui all'art. 19 della L. 241/1990.

Ne consegue che quanto descritto ed esposto nel *“verbale di accertamento urgenti sui luoghi e di sequestro”* afferisce ad altro procedimento, di natura repressiva e succedaneo a quello di verifica della rispondenza della S.C.I.A. ai requisiti di legge, da svolgersi, invece, alla luce di quanto dichiarato nella S.C.I.A. e non in considerazione degli interventi, in seguito, concretamente realizzati dal privato.

Dal combinato disposto dell'art. 22, comma 2 e dell'art. 31, comma 2, del D.P.R. 380/2001, infatti, si evince che, una volta presentata la S.C.I.A. in variante, il Comune:

(i) esercita la sua attività di *“vigilanza urbanistica ed edilizia”*;

(ii) nell'ambito di tale attività, una volta accertata l'esecuzione di interventi *“...con variazioni essenziali, determinate ai sensi dell'articolo 32, ingiunge al proprietario e al responsabile dell'abuso la rimozione o la demolizione...”*.

Tale *“accertamento”* presuppone l'ultimazione dei lavori e non può essere sovrapposto, o meglio, confuso, con l'esercizio dei poteri di cui all'art. 19 della L. 241/1990, da svolgersi, invece, alla luce di quanto dichiarato nel *“titolo”* (e nei correlati elaborati progettuali) e non sull'attività edilizia *in itinere* che discende dalla presentazione della S.C.I.A. in variante.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Tremestieri Etneo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 gennaio 2025 il dott. Francesco Fichera e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La -OMISSIS-società ricorrente, con istanza del -OMISSIS-ha presentato al Comune di Tremestieri Etneo una richiesta di permesso di costruire avente ad oggetto un intervento di demolizione e ricostruzione di un preesistente edificio (in -OMISSIS-- sul terreno riportato al N.T.C. Foglio -OMISSIS--). All'esito del procedimento e dell'approvazione del progetto, il Comune di Tremestieri Etneo ha rilasciato, con provvedimento dell'-OMISSIS- il permesso di costruire n. -OMISSIS-.

A seguito del rilascio del predetto titolo edilizio, la società ha avviato i lavori in data -OMISSIS-, prefigurandosi di concluderli entro la fine del 2024 per ottenere i benefici fiscali del c.d. sisma bonus di cui all'art. 14 del D.L. n. 63 del 2013 (convertito con modificazioni dalla L. 90 del 2013), come prorogato, prima, dal D.L. 34/2020 (convertito con modificazioni dalla L. 77 del 2020) e, in seguito, sino al 31.12.2024, dall'articolo 1, comma 37, della L. 234 del 2021.

Nel corso dei suddetti lavori la società ha presentato in data -OMISSIS- una S.C.I.A. in variante al permesso di costruire (prot. n. -OMISSIS-), avente ad oggetto le seguenti modifiche; 1) l'eliminazione del piano secondo interrato e, conseguentemente, della rampa carrabile prevista dal progetto originario di collegamento fra i livelli -1 e -2; 2) la diminuzione del numero delle unità immobiliari da realizzarsi (da 14 a 11); 3) la localizzazione, in interrato alla quota del livello -1, di locali tecnici accessori per gli impianti idrici di adduzione (secondo le disposizioni concordate con l'ente gestore del servizio, Sidra S.p.a.), nonché elettrici connessi con la produzione e la gestione dell'impianto fotovoltaico di progetto.

In data 17.06.2024, in seguito ad un esposto trasmesso dalla locale Stazione dei Carabinieri n.-OMISSIS-, la Polizia Locale ed il Dirigente *ad interim* della V Direzione dell'Ente hanno effettuato un sopralluogo per accertamenti urgenti sui luoghi ove erano in corso i lavori assentiti con il permesso di costruire n. -OMISSIS- e la successiva variante di cui alla menzionata S.C.I.A. prot. -OMISSIS-, nella cui occasione sono state rilevate talune difformità rispetto alle previsioni progettuali.

Conseguentemente, è stato disposto in data 19.06.2024 il sequestro delle opere con apposizione dei sigilli, ai sensi dell'art. 321, comma 3-bis c.p.p., convalidato con Ordinanza del -OMISSIS-) del G.I.P. presso il Tribunale di Catania.

Nella stessa data del 19.06.2024 il Comune ha emanato l'atto prot. n. 1680, con cui ha comunicato alla società la conclusione del proprio procedimento di verifica della sopra menzionata S.C.I.A., rilevando che *"...gli interventi proposti non possono essere accolti, in quanto trattasi di variazioni che incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie e pertanto non qualificabili come interventi di cui all'art. 22, comma 2 del DPR 380/01 come recepito dall'art. 10 comma 2 L.R. n.16/2016"*. Con il medesimo atto l'Ente comunale ha diffidato la società *"...dall'iniziare i lavori o qualora fossero stati iniziati a sospenderli"*.

2. Con ricorso notificato in data 31.07.2024 e depositato il successivo 6.08.2024, la -OMISSIS-. ha impugnato, chiedendone l'annullamento previa sospensione cautelare dei relativi effetti, il suddetto provvedimento prot. n. -OMISSIS-, con cui la Quinta Direzione - UTC "Pianificazione urbanistica" del Comune di Tremestieri Etneo ha dichiarato priva di effetti la S.C.I.A. presentata dalla ricorrente il 28.11.2023, nonché ogni altro atto o provvedimento comunque presupposto, connesso o consequenziale (non conosciuto).

Tale atto è stato gravato per i seguenti motivi di diritto: 1) *Violazione dell'articolo 22 comma 2 del Testo Unico dell'Edilizia; violazione dell'articolo 10 della L.R. 16 del 2016; falsa applicazione degli articoli 19 e 23 del Testo Unico dell'Edilizia; falsa applicazione dell'articolo 27 Testo Unico dell'Edilizia; violazione del principio di nominatività e tassatività dei provvedimenti amministrativi; carenza di potere; sviamento;* 2) *Violazione degli articoli 19 e 21 nonies della legge 241/1990; dell'articolo 23 del Testo Unico dell'Edilizia;* 3) *Violazione degli articoli 7 e 10 della legge 241/1990; violazione del principio del giusto procedimento;* 4) *Violazione articolo 3 della legge 241/1990; eccesso di potere per difetto di motivazione;* 5) *Violazione e falsa applicazione dell'articolo 22 comma 2 del Testo Unico dell'Edilizia come recepito dall'articolo 10 comma 2 legge regionale 16/2016.*

2.1. Con il primo motivo di ricorso la parte deduce che, alla luce di quanto previsto dall'art. 22, comma 2, del T.U.E., nonché dall'art. 10, comma 2, della L.R. n. 16/2016, l'Amministrazione comunale non avesse il potere di intervenire in via inibitoria sulla S.C.I.A. in variante prima della conclusione dei lavori, attivando gli strumenti di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-bis, della legge n. 241/1990 e all'art. 23, comma 6, del T.U.E..

2.2. Con la seconda doglianza la società deduce, in via gradata e subordinata al mancato accoglimento della prima censura, che i suddetti poteri inibitori, ove ritenuti legittimi, siano stati esercitati dall'Ente comunale oltre il termine di trenta giorni previsto dall'art. 23 del T.U.E. e che, in ogni caso, non sussistono le condizioni previste dall'art. 21-nonies della l. 241/1990 per esercitare il potere di autotutela.

2.3. Con la terza censura la parte asserisce che siano state violate le garanzie procedurali previste dalla legge n. 241/1990, atteso che l'Amministrazione: i) avrebbe omesso di comunicare l'avvio del procedimento, in violazione dell'articolo 7 della legge 241/1990; ii) non ha consentito alla società di partecipare al procedimento e di conferire il proprio contributo partecipativo, in violazione dell'articolo 10 della L. 241/1990.

2.4. Con il quarto motivo di gravame l'atto impugnato viene censurato anche per difetto di motivazione nonché per violazione dei principi di trasparenza, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, in quanto non sarebbero state specificate le ragioni per le quali gli interventi oggetto della variante presentata tramite S.C.I.A. non rientrino tra quelli previsti dall'art. 22, comma 2, del T.U.E..

2.5. Con il quinto motivo di ricorso viene rilevato che la variante non inciderebbe sui parametri urbanistici dell'intervento (densità fondiaria, altezza dell'edificio, superficie, rapporto di copertura etc.) né sulle volumetrie, limitandosi a rimodulare (riducendoli) i volumi interrati.

Tali modifiche, in particolare, non interesserebbero il "volume dell'edificio", da intendersi – secondo quanto previsto dall'art. 3 del Regolamento edilizio di Tremestieri – quale "*volume fuori terra della costruzione*". È poi evidenziato che, in coerenza con quanto previsto dalla voce 31 dell'Allegato A del Regolamento Edilizio Tipo Nazionale, "*Sono volumi tecnici i vani e gli spazi strettamente necessari a contenere ed a consentire l'accesso alle apparecchiature degli impianti tecnici al servizio dell'edificio (idrico, termico, di condizionamento e di climatizzazione, di sollevamento, elettrico, di sicurezza, telefonico, ecc.)*"; quest'ultimi sono esclusi dal calcolo della volumetria.

Nel caso di specie i due locali tecnici interrati previsti dal progetto (con estensione di circa 30 mq circa ciascuno) sono:

- un locale al servizio degli impianti fotovoltaici (ubicato all'angolo sud-ovest del piano interrato), destinati ad ospitare i vari dispositivi tecnologici (moduli, batterie, inverter, quadri elettrici) a corredo di ogni unità immobiliare;
- un locale vasche (posto a nord-ovest del piano interrato), destinato ad accogliere contatori acqua, vasche di accumulo e riserva idrica e un'autoclave di sollevamento con la relativa distribuzione della rete di adduzione per ogni singola unità immobiliare.

L'Amministrazione comunale, inoltre, non avrebbe tenuto conto dello stato parziale dei lavori e del fatto che la conformità al titolo abilitativo avrebbe dovuto essere verificata solo all'esito della loro ultimazione.

Sarebbero conseguentemente erronei i rilievi del verbale di sequestro penale del cantiere redatto dall'Ente comunale in data 17.06.2024, ove si afferma che:

- *“il locale tecnico ubicato all’angolo sud-ovest del piano interrato, risulterebbe fuori terra per i lati ovest, nord e sud”* e che *“il locale tecnico destinato a riserva idrica risulterebbe fuori terra per i lati sud e ovest”*;

- la presenza di tali manufatti avrebbe determinato *“la variazione dei parametri urbanistici (in particolare con aumento di volume e superficie non residenziale)”* e *“l’alterazione della sagoma dell’edificio”*;

- gli interventi oggetto della variante determinerebbero variazioni essenziali al permesso di costruire.

3. L’Amministrazione comunale si è costituita in giudizio per resistere al ricorso in data 13.08.2024.

4. Con successiva memoria del 6.09.2024 l’Ente resistente ha presentato le proprie eccezioni e controdeduzioni rispetto ai motivi di gravame.

4.1. Viene preliminarmente eccepita l’inammissibilità del gravame per difetto di contraddittorio, in quanto, secondo la prospettazione di chi resiste in giudizio, la disciplina normativa in materia di sisma bonus prevede la necessaria partecipazione in giudizio delle amministrazioni centrali titolari degli interventi previsti nel PNRR (art. 12-bis, comma 4, del D.L. 68/2022). Dalla mancata notifica del ricorso a nessuna delle citate amministrazioni centrali discenderebbe la conseguente inammissibilità dello stesso ai sensi dell’art. 41, co. 2, c.p.a.; in via subordinata, la parte ha chiesto l’integrazione del contraddittorio ai sensi dell’art. 49 c.p.a..

4.2. Nel merito, viene osservato che:

- nella S.C.I.A. di variante è stata prevista una traslazione di circa 10 metri dell’edificio all’interno del lotto rispetto alla posizione originaria, con la conseguente necessità di sottoporre la nuova proposta progettuale all’esame della Soprintendenza per i Beni Culturali e Ambientali, analogamente a quanto fatto in sede di rilascio del permesso di costruire n. -OMISSIS-, tenuto conto che le particelle oggetto di intervento sono parzialmente sottoposte a vincolo paesaggistico;

- le variazioni apportate avrebbero comportato un aumento dell’originario volume dell’opera e, in particolare: i) il locale ubicato all’angolo sud ovest dell’edificio principale, per le sue caratteristiche, non sarebbe qualificabile come “volume tecnico”; ii) con la nuova sistemazione il piano destinato a garage risulta fuori terra per i lati ovest e sud e, ai sensi dell’art. 3, punto 11 del Regolamento edilizio comunale, *“i piani interrati possono avere un fronte aperto e tre lati interrati”*, costituendo pertanto volume edilizio; iii) le altezze di interpiano, sia ai piani destinati a residenza sia del locale hobby, sono state aumentate di 35 cm rispetto a quelle previste in progetto e assentite con Permesso di costruire n. -OMISSIS- e tale variazione non è stata riportata nella S.C.I.A.; rispetto a quest’ultime non si applicherebbe la L.R. 4/2005, e di conseguenza l’altezza riscontrata nei locali hobby sarebbe superiore all’altezza massima consentita per detti locali, determinando un incremento di volumetria rispetto a quella assentita;

- la realizzazione del locale ubicato all'angolo sud ovest dell'edificio principale ha comportato una variazione delle distanze sia dalle altre costruzioni presenti nei lotti limitrofi sia dai confini di proprietà. Con la nuova localizzazione dell'edificio e la realizzazione del nuovo corpo di fabbrica ("locale tecnico" a sud ovest), la distanza dal confine ovest risulta essere di 5,00 m e dalle altre costruzioni 11,00 m, inferiori ambedue ai limiti prescritti nella zona agricola, rispettivamente pari a 10,00 m e 20,00 m.

Da ciò discenderebbe, quindi, che le modifiche apportate con la S.C.I.A. abbiano comportato:

- modifica sostanziale dell'area di sedime dell'immobile;
- l'aumento di volume rispetto a quello assentito con permesso di costruire e rispetto a quello massimo realizzabile;
- il mancato rispetto delle prescrizioni normative in tema di distanze minime dai confini e dalle costruzioni circostanti.

È altresì rilevato che gli abusi sono stati accertati nell'ambito dell'attività di vigilanza edilizia, con riferimento alla quale non è previsto il rispetto di specifici termini decadenziali. Si osserva, inoltre, che l'attività posta in essere dall'Amministrazione comunale sia da qualificare come doverosa e vincolata, trovando attuazione la disciplina dell'art. 21-*octies*, comma 2, della l. 241/1990.

In merito al presunto difetto motivazionale, l'Ente evidenzia che l'accertamento delle variazioni essenziali sia avvenuto tramite sopralluogo alla presenza del legale rappresentante della società ricorrente e che, pertanto, nel relativo verbale sono indicate analiticamente le ragioni sottese all'adozione dell'atto finale gravato.

5. Alla camera di consiglio dell'11.09.2024 la parte ricorrente ha rinunciato alla sua domanda cautelare.

6. In data 18.12.2024 l'Amministrazione resistente ha prodotto in giudizio taluni documenti asseritamente correlati ai fatti di causa, tra cui, in particolare, l'avviso di conclusione delle indagini preliminari del 6.09.2024 disposto nei confronti del legale rappresentante della società "-OMISSIS-", dei due direttori dei lavori e del legale rappresentante dell'impresa edile costruttrice "-OMISSIS-", in quanti indagati per il reato di cui agli artt. 110 c.p. e 44, lett. b), del D.P.R. 380/2001 in riferimento ai fatti oggetto della presente controversia.

7. Nella stessa data del 18.12.2024 la parte ricorrente ha versato in atti una relazione tecnica redatta dal consulente tecnico di parte, ing. arch. Venerando Russo, nella quale quest'ultimo afferma, dopo una disamina degli interventi edilizi contestati, che *"la S.C.I.A. in variante al permesso di costruire n. 0-OMISSIS- dell'11.07.2022 riguarda esclusivamente variazione leggere non essenziali"*.

8. Con memoria di replica del 24.12.2024 il Comune che resiste in giudizio ha insistito per il respingimento del ricorso.

9. Con memoria del 27.12.2024 la parte ricorrente ha controdedotto rispetto all'eccezione di inammissibilità sollevata dalla parte resistente e ha insistito per l'accoglimento del proprio gravame, asserendo che il Comune di Tremestieri Etneo abbia illegittimamente integrato la motivazione del provvedimento avversato mediante quanto dedotto in sede difensiva nel presente giudizio.

10. Con memoria di replica dell'8.01.2025 il Comune resistente ha insistito nelle proprie eccezioni e controdeduzioni.

11. Con memoria di replica dell'8.01.2025 la società ricorrente ha evidenziato la mancanza di pertinenza rispetto ai fatti di causa di una parte della documentazione versata in atti dall'Ente comunale resistente il 18.12.2024, in quanto attinente a una vicenda giudiziaria innanzi al Giudice penale non relativa alla fattispecie oggetto del presente giudizio. La parte ha insistito per l'accoglimento del proprio gravame.

12. All'udienza pubblica del 29.01.2025, presenti i difensori delle parti come da verbale, la causa è stata posta in decisione.

13. Deve preliminarmente esaminarsi l'eccezione di inammissibilità per difetto di contraddittorio sollevata dall'Ente comunale resistente, la quale è da ritenersi infondata per le ragioni che seguono.

13.1. L'art. 12-bis del d.l. n. 68 del 2022, invocato dall'Amministrazione resistente, stabilisce, al comma 1, che *“Al fine di consentire il rispetto dei termini previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), qualora risulti, anche sulla base di quanto rappresentato dalle amministrazioni o dalle altre parti del giudizio, che il ricorso ha ad oggetto qualsiasi procedura amministrativa che riguardi interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR, in caso di accoglimento dell'istanza cautelare, il tribunale amministrativo regionale, con la medesima ordinanza, fissa la data di discussione del merito alla prima udienza successiva alla scadenza del termine di trenta giorni dalla data di deposito dell'ordinanza, disponendo altresì il deposito dei documenti necessari e l'acquisizione delle eventuali altre prove occorrenti. (...)”*.

Al successivo comma 4 la norma prevede che *“Sono parti necessarie dei giudizi disciplinati dal presente articolo le amministrazioni centrali titolari degli interventi previsti nel PNRR, ai sensi dell'articolo 1, comma 4, lettera l), del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, per le quali si osservano le disposizioni delle leggi speciali che prescrivono la notificazione presso gli uffici dell'Avvocatura dello Stato. Si applica l'articolo 49 del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104”*.

Orbene, i giudizi concernenti *“qualsiasi procedura amministrativa che riguardi interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR”*, nell'ambito dei quali sono parti necessarie *“le amministrazioni centrali titolari degli interventi previsti nel PNRR”*, hanno ad oggetto le procedure

di progettazione, autorizzazione, approvazione e realizzazione delle c.d. opere PNRR, e non concernono, invece, opere, quale è quella oggetto dei presenti fatti di causa, per le quali è previsto l'accesso a un beneficio di carattere fiscale come il c.d. sisma bonus, che sono state assentite mediante permesso di costruire dal competente Ente territoriale, e con riferimento a cui è oggetto di impugnazione la successiva diffida a proseguire i lavori a seguito della presentazione di una S.C.I.A. in variante.

Nel presente giudizio, infatti, ad essere contestato dalla parte ricorrente è il potere inibitorio esercitato dal Comune di Tremestieri Etneo nell'ambito di un procedimento edilizio concernente un immobile che non costituisce un'opera PNRR, il quale, quindi, si colloca al di fuori del perimetro di riferimento della disciplina prevista dal predetto art. 12-bis del d.l. 68/2022, avente ad oggetto la *“accelerazione dei giudizi amministrativi in materia di PNRR”*, la cui ratio è quella di *“consentire il rispetto dei termini previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”*, favorendo una contrazione dei termini processuali con riguardo a vicende giudiziali concernenti la realizzazione di *“opere”* finanziate in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR.

Da ciò discende, conseguentemente, che le *“amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR”*, le quali, ai sensi dell'art. 1, co. 4, lett. 1), del d.l. 77/2021, conv. in l. 77/2021, sono i *“Ministeri e le strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri responsabili dell'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR”*, non sono da considerarsi parti necessarie nel presente procedimento, non dovendosi disporre nei loro confronti l'integrazione del contraddittorio.

14. Nel merito, il ricorso è fondato per quanto di seguito esposto e considerato.

14.1. Ai fini di una compiuta trattazione del primo e del quinto motivo di gravame, da scrutinarsi congiuntamente, in quanto connessi, si rende opportuna la ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

Ai sensi dell'art. 22, comma 2, del D.P.R. 380/2001, sono *“... realizzabili mediante segnalazione certificata di inizio attività le varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio qualora sottoposto a vincolo ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire. Ai fini dell'attività di vigilanza urbanistica ed edilizia, nonché ai fini dell'agibilità, tali segnalazioni certificate di inizio attività costituiscono parte integrante del procedimento relativo al permesso di costruzione dell'intervento principale e possono essere presentate prima della dichiarazione di ultimazione dei lavori.”*

Il successivo comma 2-bis stabilisce che *“Sono realizzabili mediante segnalazione certificata d'inizio attività e comunicate a fine lavori con attestazione del professionista, le varianti a permessi di*

costruire che non configurano una variazione essenziale, a condizione che siano conformi alle prescrizioni urbanistico-edilizie e siano attuate dopo l'acquisizione degli eventuali atti di assenso prescritti dalla normativa sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali, di tutela del patrimonio storico, artistico ed archeologico e dalle altre normative di settore”.

L'art. 32 del medesimo D.P.R. 380/2001 – rubricato “Determinazione delle variazioni essenziali” – prevede che *“Fermo restando quanto disposto dal comma 1 dell'articolo 31, le regioni stabiliscono quali siano le variazioni essenziali al progetto approvato, tenuto conto che l'essenzialità ricorre esclusivamente quando si verifica una o più delle seguenti condizioni:*

- a) mutamento della destinazione d'uso che implichi variazione degli standards previsti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968;*
- b) aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio da valutare in relazione al progetto approvato;*
- c) modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato ovvero della localizzazione dell'edificio sull'area di pertinenza;*
- d) mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito;*
- e) violazione delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica, quando non attenga a fatti procedurali”.*

Il successivo comma 2 stabilisce che *“Non possono ritenersi comunque variazioni essenziali quelle che incidono sulla entità delle cubature accessorie, sui volumi tecnici e sulla distribuzione interna delle singole unità abitative”.*

La L.R. 16/2016, di recepimento in Sicilia delle disposizioni del D.P.R. 380/2001, prevede, all'art. 10, comma 2, che *“Sono, altresì, realizzabili mediante segnalazione certificata di inizio attività le varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che modificano la destinazione d'uso quando risultano urbanisticamente non rilevanti nonché gli interventi di cui all'articolo 149, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni sull'edificio qualora sottoposto a vincolo ai sensi del medesimo decreto legislativo n. 42/2004 e successive modificazioni che non alterino la sagoma dell'edificio e non violino le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire. Ai fini dell'attività di vigilanza urbanistica ed edilizia nonché ai fini della segnalazione certificata di agibilità, tali segnalazioni certificate di inizio attività costituiscono parte integrante del procedimento relativo al permesso di costruzione dell'intervento principale e possono essere presentate prima della dichiarazione di ultimazione dei lavori”.*

Il comma 3 della predetta norma regionale stabilisce che *“Sono realizzabili mediante segnalazione certificata d'inizio attività e comunicate a fine lavori con attestazione del professionista le varianti a*

permessi di costruire che non configurino una variazione essenziale, a condizione che siano conformi alle prescrizioni urbanistico-edilizie e siano attuate dopo l'acquisizione degli eventuali atti di assenso prescritti dalla normativa sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali, di tutela del patrimonio storico, artistico e archeologico e dalle altre normative di settore”.

L'art. 12 della L.R. 16/2016, recependo con modifiche l'art. 32 del D.P.R. 380/2001, prevede, al comma 1, che “Costituiscono variazioni essenziali rispetto al progetto approvato, il verificarsi di una o più delle seguenti condizioni:

- a) un mutamento della destinazione d'uso che implichi altra destinazione non consentita dagli strumenti urbanistici con variazione degli standard previsti dal D.M. 2 aprile 1968, n. 1444;*
- b) un aumento della cubatura dell'immobile superiore al 20 per cento;*
- c) un aumento della superficie utile calpestabile e dell'altezza dell'immobile superiore al 10 per cento;*
- d) la riduzione dei limiti di distanza dai confini o dai cigli stradali in misura superiore al 10 per cento, rispetto a quelli prescritti. Rientrano in questa fattispecie una diversa ubicazione o un diverso orientamento del fabbricato all'interno del lotto rispetto al progetto assentito alla fine;*
- e) il mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio, autorizzato su immobili esistenti, rispetto alla classificazione dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, come introdotto dall'articolo 1;*
- f) la violazione delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica, quando la stessa non attenga a fatti procedurali”.*

Il successivo comma 4 stabilisce che “Le variazioni di cui alle lettere b), c) e d) del comma 1 si applicano ai volumi principali e ai corpi accessori e volumi tecnici che sono valutati ai fini del calcolo delle cubature. Le variazioni dei caratteri distributivi delle singole unità abitative e dei complessi produttivi, se non comportano mutamento della destinazione d'uso come definite alla lettera a) del comma 1, non concorrono alla definizione di variazioni essenziali”.

Il comma 6-bis della norma, in ultimo, stabilisce che “Non concorrono alla valutazione delle variazioni essenziali quelle che riguardano la dimensione delle scale degli androni e dei corpi tecnici necessari per allocare impianti tecnologici e tutte le altre destinazioni previste dal decreto ministeriale 10 maggio 1977, n. 801 e quelle relative agli spessori e alle grandezze definiti dalla legge regionale 22 aprile 2005, n. 4”.

Ai sensi dell'art. 1 della L.R. 4/2005 “Al fine di concorrere alla realizzazione degli obiettivi della politica energetica comunitaria e nazionale, di promuovere il miglioramento dei livelli di coibentazione termo-acustica e di comfort ambientale nonché di favorire la sicurezza sismica degli

edifici pubblici e privati, nel territorio della Regione non vengono computati ai fini del calcolo del volume edificato e della superficie coperta complessiva:

- a) i maggiori spessori delle pareti perimetrali esterne, nella parte eccedente i 30 centimetri nel caso di nuove costruzioni ed i 50 centimetri nel caso di recupero di edifici esistenti, fino ad un massimo di ulteriori 20 centimetri;*
- b) i maggiori spessori dei solai orizzontali e delle coperture, anche inclinate, nella parte eccedente la misura media di 25 centimetri e fino ad un massimo di ulteriori 10 centimetri;*
- c) le maggiori altezze interne nette dei vani di unità residenziali, nella parte eccedente le misure minime di metri 2,70 e di metri 2,40 previste dai regolamenti edilizi comunali, fino ad un massimo di ulteriori 30 centimetri”.*

Il Regolamento edilizio del Comune di Tremestieri Etneo stabilisce, all’art. 3, n. 11), che:

- il volume di un edificio “*è il volume fuori terra della costruzione*”;
- dallo stesso “*viene detratta la quota del piano seminterrato che non fuoriesce dal terreno secondo la sistemazione prevista dal progetto*”;
- dal calcolo del volume sono esclusi i “*volumi tecnici*”, intendendosi per essi “*i volumi necessari a contenere e consentire l’accesso ad impianti tecnici a servizio dell’edificio ed emergenti dalla linea che determina l’altezza dell’edificio, quali extracorsa degli ascensori, vani scala, serbatoi idrici, stenditoi, vasi di espansione dell’impianto di riscaldamento, canne fumarie e di ventilazione. Sono inoltre ammessi ripostigli, locali hobbies e servizi*”;
- “*I piani interrati possono avere un fronte aperto e tre lati interrati*”, escludendosi, pertanto, al ricorrere di tali caratteristiche, che essi concorrano ai fini del calcolo della volumetria dell’immobile;
- “*Nel caso di coperture a terrazzo sono consentiti volumi tecnici la cui superficie non deve superare il 30% della superficie dell’intero terrazzo con altezza interna non superiore a 2,5 mt*”.

14.2. Ciò premesso a fini di inquadramento sistematico, deve scrutinarsi, principalmente, se le variazioni indicate nella S.C.I.A. in variante al permesso di costruire n. -OMISSIS-, presentata dalla società ricorrente in data 28.11.2023, prot. n. -OMISSIS-, rientrino o meno nel perimetro delle variazioni essenziali alla luce della normativa di riferimento sopra riportata.

La relazione tecnica relativa alla S.C.I.A. in variante al permesso di costruire n. -OMISSIS-, presentata in data 28.11.2023, prot. n. -OMISSIS-, evidenzia che le variazioni hanno ad oggetto:

- l’eliminazione del piano secondo interrato e, conseguentemente della rampa carrabile prevista dal progetto originario di collegamento fra i livelli -1 e -2;
- la diminuzione del numero delle unità immobiliari da realizzarsi (da 14 a 11);

- la localizzazione, in interrato alla quota del livello -1, di locali tecnici accessori per gli impianti idrici di adduzione (secondo le disposizioni concordate con l'ente gestore del servizio, Sidra S.p.a.), nonché elettrici connessi con la produzione e la gestione dell'impianto fotovoltaico di progetto.

Più specificatamente, il consulente tecnico della parte ricorrente, in sede di relazione tecnica versata in atti, asserisce che, secondo quanto previsto dalla suddetta S.C.I.A. in variante:

- lo spostamento riguarda i due locali tecnici originariamente previsti (uno destinato agli impianti fotovoltaici e tecnologici, l'altro avente le caratteristiche di un locale vasche), la cui realizzazione è stata disposta nel piano contiguo e complanare al piano garage sotterraneo e la cui densità non concorre per il calcolo della volumetria dell'edificio e che, pertanto, a lavori ultimati, saranno interrati – al pari del piano garage – mantenendo parzialmente libero solo il lato di accesso;
- non è prevista alcuna modifica dell'immobile relativamente alla sua parte fuori terra, senza apportare alcuna modifica, quindi, alla parte esterna, alla sagoma, ai volumi e alla superficie;
- viene realizzato uno spostamento dell'edificio (con conseguente traslazione della relativa area di sedime), all'interno dello stesso sedime del fabbricato oggetto di demolizione.

Nell'atto avverso l'Amministrazione comunale, invece, rileva che, ad esito dell'esame della segnalazione certificata d'inizio attività Prot. -OMISSIS-, le variazioni ivi indicate “...*incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie e pertanto non qualificabili come interventi di cui all'articolo 22, comma 2 del DPR 380/01 come recepito dall'art.10 comma 2 L.R. n.16/2016*”, facendone discendere la dichiarazione di inefficacia della S.C.I.A. e la diffida alla società ricorrente “...*dall'iniziare i lavori o qualora fossero stati iniziati a sospenderli*”.

A tal riguardo il Collegio osserva che, contrariamente a quanto rilevato dall'Ente comunale con l'atto impugnato, gli interventi riportati nella S.C.I.A. in variante non costituiscano variazioni essenziali, atteso che:

- viene previsto che i locali tecnici originariamente posti nel secondo piano interrato saranno posti al livello del primo (e oramai unico) piano interrato, in contiguità al piano garage sotterraneo, con le medesime caratteristiche originariamente previste per il locale garage collocato al piano interrato, ossia la chiusura su tre lati e l'apertura solo su un lato di accesso;
- tali locali, alla luce di quanto previsto dall'art. 3, n. 11) del Regolamento edilizio comunale, sopra riportato, non creano volumetria, in quanto destinati a essere interrati su tre lati;
- la modifica dell'ubicazione dei predetti locali tecnici, come riportata nella S.C.I.A. in variante, non determina una modifica della sagoma complessiva dell'edificio assentito, in quanto, non contribuendo a creare volumetria secondo le prescrizioni del Regolamento edilizio comunale, non incide sulla conformazione planovolumetrica della costruzione, atteso che: 1) le variazioni apportate all'originario progetto assentito riguardanti i volumi tecnici sono da considerarsi essenziali solo se

relative a volumi tecnici *“che sono valutati ai fini del calcolo delle cubature”* (cfr. art. 12, comma 4, L.R. 16/2016); 2) *“Non concorrono alla valutazione delle variazioni essenziali quelle che riguardano la dimensione delle scale degli androni e dei corpi tecnici necessari per allocare impianti tecnologici e tutte le altre destinazioni previste dal decreto ministeriale 10 maggio 1977, n. 801 e quelle relative agli spessori e alle grandezze definiti dalla legge regionale 22 aprile 2005, n. 4”* (art. 12, comma 6-bis, L.R. 16/2016);

- la diminuzione del numero delle unità immobiliari da realizzarsi (da 14 a 11) non rientra in nessuna delle fattispecie (sopra riportate) che costituiscono variazioni essenziali al progetto approvato (cfr. in particolare, art. 32 del D.P.R. 380/2001 e art. 12 della L.R. 16/2016).

Da ciò discende l'illegittimità dell'atto avversato sotto il profilo sostanziale, per l'erronea qualificazione degli interventi riportati nella S.C.I.A. in variante quali interventi che *“...incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie e pertanto non qualificabili come interventi di cui all'articolo 22, comma 2 del DPR 380/01 come recepito dall'art.10 comma 2 L.R. n.16/2016”*.

A nulla rileva, ai fini del presente giudizio, che nel verbale di accertamenti urgenti sui luoghi e di sequestro, redatto dalla Polizia municipale del Comune resistente, venga affermato che:

- l'originario permesso di costruire avesse ad oggetto la realizzazione di una *“struttura ad uso abitativo costituita da sei livelli di cui due interrati e da un volume tecnico, denominato locale hobby, soprastante il terzo ed ultimo piano”*;

- la S.C.I.A. in variante depositata il 29.11.2023 ha ad oggetto *“l'eliminazione del secondo piano interrato”*;

- dal sopralluogo effettuato sui luoghi sono emerse le seguenti discrepanze rispetto alle previsioni progettuali:

1) *“Il locale tecnico ubicato all'angolo Sud-Ovest del piano interrato, così come indicato nell'elaborato grafico che corredda la Scia in variante, risulta fuori terra per i lati Ovest, Nord e Sud, sempre al piano interrato il locale destinato a riserva idrica risulta fuori terra per i lati Sud e Ovest. Tali manufatti non contemplati dal permesso di costruire hanno determinato la variazione dei parametri urbanistici in termini di volume e superficie non residenziale alterando anche la sagoma dell'edificio, costituendo pertanto variazioni non realizzabili attraverso la presentazione della Scia in variante sopra richiamata”*;

2) *“Al piano garage l'altezza dal piano di calpestio al soffitto è stata rilevata in ml 3,17 contro i ml 2,75 delle previsioni progettuali”*;

3) *“Al piano terreno, primo, secondo e terzo la medesima altezza da solaio a soffitto è stata rilevata in 3,05 ml contro i 2,70 ml previsti dal progetto e dalla variante”*;

4) *“All’interno del locale tecnico denominato locale hobby, come già detto soprastante il piano terzo, l’altezza rilevata era pari a 2,78 ml contro i 2,40 ml delle previsioni progettuali”.*

Ugualmente non rilevante è che in tale verbale sia escluso che *“...la maggiorazione delle altezze sopra richiamate potesse essere finalizzata ad una successiva coibentazione dei solai per il confort termostatico, disciplinata ai sensi della legge regionale 4 del 2005 sul contenimento dei consumi energetici. A tale conclusione addiveniva per molteplici motivazioni: nella relazione tecnica che correda il permesso di costruire, in tema di efficientamento energetico viene fatta menzione solamente dell’isolamento delle pareti esterne dell’edificio e della copertura del terrazzo attraverso la sovrapposizione esterna di pannelli isolanti dello spessore di cm 12, nulla viene specificato per i solai interpiano, inoltre l’analisi degli elaborati grafici conferma quanto detto in quanto in essi non sono rilevabili tracce grafiche rappresentanti spessori riconducibili alla coibentazione. Ulteriore conferma a quanto finora sostenuto è data dalla descrizione analitica dei solai nella relazione tecnica sui requisiti acustici passivi, ove alla pagina tredici viene rappresentato lo spessore complessivo dei suddetti solai in cm 21,5”.*

Quanto riportato nel suddetto verbale di sopralluogo, infatti, attiene all’attività di vigilanza urbanistica ed edilizia che l’Amministrazione è tenuta ad esercitare senza limiti di tempo - e dai cui rilievi possono emergere eventuali abusi tali da determinare l’adozione di possibili provvedimenti repressivo-ripristinatori - e non alla verifica di “conformità” della S.C.I.A. in variante ai parametri normativi di riferimento, la quale deve essere compiuta con riguardo all’accertamento dei suoi requisiti e dei suoi presupposti, tenuto conto di quanto dichiarato nella segnalazione e nei correlati elaborati progettuali, secondo le modalità e i regimi temporali di cui all’art. 19 della L. 241/1990.

Ne consegue che quanto descritto ed esposto nel “verbale di accertamento urgenti sui luoghi e di sequestro” afferisce ad altro procedimento, di natura repressiva e succedaneo a quello di verifica della rispondenza della S.C.I.A. ai requisiti di legge, da svolgersi, invece, alla luce di quanto dichiarato nella S.C.I.A. e non in considerazione degli interventi, in seguito, concretamente realizzati dal privato.

Dal combinato disposto dell’art. 22, comma 2 e dell’art. 31, comma 2, del D.P.R. 380/2001, infatti, si evince che, una volta presentata la S.C.I.A. in variante, il Comune:

- (i) esercita la sua attività di *“vigilanza urbanistica ed edilizia”*;
- (ii) nell’ambito di tale attività, una volta accertata l’esecuzione di interventi *“...con variazioni essenziali, determinate ai sensi dell’articolo 32, ingiunge al proprietario e al responsabile dell’abuso la rimozione o la demolizione...”*.

Tale “accertamento” presuppone l’ultimazione dei lavori e non può essere sovrapposto, o meglio, confuso, con l’esercizio dei poteri di cui all’art. 19 della L. 241/1990, da svolgersi, invece, alla luce

di quanto dichiarato nel “titolo” (e nei correlati elaborati progettuali) e non sull’attività edilizia *in itinere* che discende dalla presentazione della S.C.I.A. in variante.

L’Amministrazione comunale, pertanto, non può trarre il fondamento della propria dichiarazione di inefficacia della S.C.I.A. in variante per cui è causa da un sopralluogo eseguito in corso d’opera che, tra l’altro, lo si ribadisce, non è nemmeno richiamato nell’atto qui avverso; al contrario, l’Ente avrebbe potuto inibire lo svolgimento dell’attività edilizia riportata nella S.C.I.A. ove, in considerazione di quanto ivi riportato e nell’esercizio dei poteri di cui ai commi 3, 4 e 6-*bis* dell’art. 19 della L. 241/1990, fosse appurato che gli interventi edilizi “segnalati” fossero al di fuori del perimetro di cui all’art. 22 del D.P.R. 380/2001 e dell’art. 10 della L.R. 16/2016, alla luce, anche, del citato Regolamento edilizio del Comune di Tremestieri Etneo (e, in particolare, di quanto previsto dall’art. 3, n. 11)).

Quanto rilevato in corso d’opera e riportato nell’ambito dell’attività difensiva svolta dall’Ente nel presente giudizio, pertanto, attiene all’esercizio del proprio potere repressivo-sanzionatorio e fuoriesce, quindi, dalla dichiarazione di “inefficacia” della S.C.I.A. in variante, la quale, per le ragioni sopra esposte, è da ritenersi illegittima in considerazione della piena compatibilità degli interventi ivi riportati con la normativa di riferimento.

15. Dai superiori rilievi discende la fondatezza del primo e del quinto motivo di ricorso e il conseguente assorbimento della seconda censura, prospettata dalla parte ricorrente in via subordinata, e delle altre doglianze oggetto del terzo e del quarto motivo di ricorso, atteso che l’accertamento di una radicale illegittimità del provvedimento impugnato sotto il profilo sostanziale rende soddisfattiva la presente pronuncia, in coerenza con il principio secondo cui “...il giudice adito deve procedere, nell’ordine logico, preliminarmente all’esame di quelle domande o di quei motivi che evidenziano in astratto una più radicale illegittimità del provvedimento (o dei provvedimenti) impugnato(i), per passare poi, soltanto in caso di rigetto di tali censure, all’esame degli altri motivi che, pur idonei a determinare l’annullamento dell’atto gravato, evidenzino profili meno radicali d’illegittimità” (Ad. Pl. Cons. Stato n. 5 del 2015).

Si evidenzia, in ogni caso, che, in disparte l’asserita violazione procedimentale in cui sarebbe incorsa l’Amministrazione procedente secondo quanto prospettato da chi ricorre in giudizio per la mancata comunicazione di avvio del procedimento, l’atto gravato è suscettibile di essere censurato anche sotto il profilo della insufficienza della sua motivazione, tenuto conto che quest’ultimo si limita - senza alcun richiamo ad ulteriori atti istruttori da cui trarre, eventualmente *per relationem*, il proprio sostrato motivazionale - ad affermare che gli interventi oggetto di S.C.I.A. costituiscono “...*variazioni che incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie e pertanto non qualificabili come interventi di cui all’articolo 22, comma 2 del DPR 380/01 come recepito dall’art. 10 comma 2 L.R. n. 16/2016*”.

Non si evince, pertanto, quali siano i riscontri sottesi all'adozione dell'atto sulla base di cui l'Ente comunale sia addivenuto a tale conclusione, tenuto altresì conto che, come già sopra evidenziato, quanto descritto ed esposto nel "verbale di accertamento urgenti sui luoghi e di sequestro" afferisce ad altro procedimento e, in ogni caso, non viene richiamato nel provvedimento prot. n. -OMISSIS- (atto impugnato), ove non si fa espresso riferimento ad eventuali accertamenti istruttori dai quali trarre una integrazione della propria motivazione.

16. Per tutto quanto sopra esposto e considerato il ricorso, pertanto, in quanto fondato deve essere accolto.

17. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'atto impugnato.

Condanna l'Amministrazione resistente al pagamento delle spese di giudizio in favore della parte ricorrente, che liquida in complessivi € 3.000,00 (euro tremila/00) oltre oneri accessori così come per legge.

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) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, 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 la parte ricorrente.

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 29 gennaio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Aurora Lento, Presidente

Daniele Profili, Primo Referendario

Francesco Fichera, Referendario, Estensore