

EDILIZIA ED URBANISTICA: Consiglio di Giustizia Amministrativa Regione Sicilia, sentenza 9 giugno 2025, n. 447.

Edilizia e urbanistica – Permesso di costruire – Opere eseguite in difformità dei rilasciati titoli abilitativi – Annullamento d'ufficio – Esclusione - Esercizio dei poteri repressivi -Necessità - Canoni di ragionevolezza, proporzionalità e c.d. minimo mezzo -Applicabilità.

È illegittimo il provvedimento di annullamento in autotutela del titolo edilizio adottato dal comune in ragione della riscontrata inottemperanza, in seguito alla realizzazione dell'opera, delle condizioni poste. L'inottemperanza, infatti, rende illegittimo non il titolo in sé, bensì la costruzione per come effettivamente realizzata, che può essere eventualmente conformata al titolo edilizio attraverso l'esercizio dei poteri repressivi, realizzandosi in tal modo l'interesse pubblico in aderenza ai canoni di ragionevolezza, proporzionalità e c.d. minimo mezzo. (1)

Nel caso di specie si trattava della realizzazione di opere eseguite in difformità dall'autorizzazione paesaggistica rilasciata dalla Soprintendenza, riportata nella concessione edilizia. La sentenza non ha peraltro esattamente indicato il tipo di potere repressivo esercitabile dal comune venendo in rilievo un potere non ancora esercitato, ex art. 34 comma 2 c.p.a..

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Palma di Montechiaro;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 19 marzo 2025, il consigliere Michele Pizzi e uditi per le parti l'avvocato Calogero Ubaldo Marino e l'avvocato Giuseppe Immordino, su delega dell'avvocato Claudio Trovato;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto innanzi al T.a.r. per la Sicilia, notificato l'8 aprile 2016 e depositato il 15 aprile 2016, il sig. -OMISSIS- e la sig.ra -OMISSIS- esponevano:

- che il Comune di Palma di Montechiaro aveva rilasciato ai ricorrenti la concessione edilizia n. 6 del 9 febbraio 2012, per eseguire lavori di ristrutturazione del fabbricato ubicato nel predetto Comune, contrada -OMISSIS-, catastalmente identificato al foglio-OMISSIS-, destinato ad attività artigianale (lavorazione di marmi), ponendo la condizione che «i lavori dovranno essere eseguiti in conformità all'Autorizzazione Paesaggistica rilasciata dalla Soprintendenza per i BB.CC.AA. di Agrigento-U.O. VII in data 17.01.2012 prot. n° 479, ed al Nulla Osta già rilasciato dallo stesso Ente in data 03.04.2003 prot. n° 3065 [...]»;
- che i lavori erano stati ultimati in data 8 settembre 2014;

- che, a seguito di sopralluogo eseguito il 27 maggio 2015, i funzionari comunali avevano rilevato asserite non conformità delle opere realizzate rispetto alla condizione riportata nel titolo edilizio.

2. I ricorrenti quindi impugnavano il provvedimento del Comune di Palma di Montechiaro prot. n. 4371 dell'8 febbraio 2016, notificato il 9 febbraio 2016, di annullamento in autotutela della concessione edilizia n. 6/2012.

2.1. Il citato provvedimento di annullamento in autotutela – preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento prot. n. 23217 del 16 luglio 2015 – era motivato sulla non ottemperanza delle condizioni riportate nel titolo edilizio n. 6/2012.

3. Il ricorso di primo grado, contenente altresì domanda cautelare, era articolato nei seguenti sette motivi:

i) violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione e dell'art. 1 della legge n. 241/1990, poiché *«nel caso di specie si evidenziando una serie di ritardi che hanno dell'incredibile, sono inspiegabili e non possono trovare alcuna giustificazione, oltre ad avere delle ombre che danno prova di una deliberata condotta in violazione di principi garantiti costituzionalmente»* (pag. 16 del ricorso di primo grado);

ii) violazione dell'art. 2 della legge n. 241/1990, avendo il Comune superato il termine di conclusione del procedimento;

iii) violazione dell'art. 14 della legge n. 241/1990, poiché *«il parere reso dalla Soprintendenza dei BB.CC.AA. di Agrigento è stato reso fuori dalla conferenza dei servizi ed oltre sei mesi dopo la conclusione della stessa»* (pag. 21 del ricorso di primo grado);

iv) violazione dell'art. 14-ter della legge n. 241/1990, in quanto il parere reso dalla Soprintendenza al di fuori della conferenza di servizi dovrebbe ritenersi *tamquam non esset*;

v) violazione dell'art. 17 della legge n. 241/1990, avendo la Soprintendenza invaso il campo di competenza del Genio civile in merito alla realizzazione delle nuove tamponature;

vi) incompatibilità dei soggetti firmatari atteso il loro palese interesse personale nella vicenda;

vii) difetto di motivazione dell'annullamento della concessione edilizia n. 6/2012 e violazione del principio degli interessi contrapposti, non essendo stati esplicitate le ragioni di pubblico interesse che hanno indotto il Comune di Palma di Montechiaro ad annullare la concessione edilizia n. 6/2012, in violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa ed omettendo il bilanciamento dei contrapposti interessi.

4. Nel giudizio di primo grado si costituiva il Comune di Palma di Montechiaro, chiedendo il rigetto del ricorso.

5. Il T.a.r. per la Sicilia – respinta ripetutamente la domanda cautelare (più volte reiterata) con ordinanze n. 684 del 2016, n. 1380 del 2019 e n. 250 del 2021 – con la successiva e gravata sentenza n. 2988 del 2022 ha respinto il ricorso, condannando i ricorrenti al pagamento delle spese di lite.

6. Con ricorso in appello notificato il 24 marzo 2023 e depositato in pari data, articolato in tre motivi di gravame, il sig. -OMISSIS- e la sig.ra -OMISSIS- hanno impugnato la menzionata sentenza del T.a.r. per la Sicilia n. 2988 del 2022, criticandone l'impianto motivazionale e riproponendo il quinto, il sesto ed il settimo motivo del ricorso di primo grado.

7. Nel presente giudizio si è costituito il Comune di Palma di Montechiaro, con atto di costituzione del 2 giugno 2023, chiedendo il rigetto dell'appello.

7.1. Il predetto Comune ha poi illustrato le proprie difese con memoria del 15 febbraio 2025, insistendo per il rigetto del gravame.

8. All'udienza pubblica del 19 marzo 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

9. In via preliminare, il Collegio rileva il parziale passaggio in giudicato della sentenza impugnata, nella parte in cui il T.a.r. ha respinto il primo, il secondo, il terzo ed il quarto motivo del ricorso di primo grado.

10. Ancora in via preliminare, a cagione della proposizione dell'appello e della reiterazione di alcuni dei motivi dedotti in prime cure, il Collegio osserva che è riemerso in parte il *thema decidendum* del giudizio di primo grado, che perimetra necessariamente il processo di appello ex art. 104 c.p.a., sicché, per ragioni di economia dei mezzi processuali e semplicità espositiva, secondo la logica affermata dalla decisione della Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 5 del 2015, il Collegio prende direttamente in esame gli originari motivi posti a sostegno del ricorso introduttivo, nei limiti di quelli riproposti in appello (cfr. *ex plurimis*, C.g.a.r.s., sez. giurisdizionale, n. 848 del 2024, n. 607 del 2024, n. 542 del 2024, n. 537 del 2024, n. 438 del 2024, n. 560 del 2023, n. 537 del 2023, n. 325 del 2023, n. 1253 del 2022, n. 1132 del 2022, n. 791 del 2022; Cons. Stato, sez. IV, n. 234 del 2022; n. 1137 del 2020).

11. Venendo all'esame del settimo motivo del ricorso di primo grado, riproposto con il primo motivo d'appello, il Collegio ne rileva la fondatezza.

11.1. Infatti il gravato provvedimento comunale ha violato il canone di ragionevolezza e di proporzionalità laddove – a fronte dell'accertamento di opere eseguite in difformità dall'autorizzazione paesaggistica rilasciata della Soprintendenza di Agrigento (accertamento che esula dal perimetro del presente giudizio) – ha proceduto *sic et simpliciter* all'annullamento in autotutela della concessione edilizia n. 6/2012, anziché limitarsi ad ordinare la demolizione delle opere che sarebbero state eseguite in contrasto alle condizioni prescritte dal citato titolo edilizio.

11.2 In disparte il fatto che il gravato provvedimento di autotutela, adottato a distanza di due anni dalla fine dei lavori, non ha nemmeno esplicitato la sussistenza di prevalenti ragioni di interesse pubblico sottese alla decisione di annullare *in toto* il titolo edilizio in questione, in violazione dell'art. 21-*nonies* della legge n. 241/1990, il Collegio rileva che, in generale, la mancata osservanza di prescrizioni contenute nel titolo edilizio (nella specie, essenzialmente quelle estetiche richieste dalla Soprintendenza), non rende illegittimo il titolo in sé, né dunque ne consente la rimozione in autotutela.

11.3. Nel caso di specie il titolo edilizio, pur se disatteso dal titolare, in sé era e resta legittimo, illegittima essendo stata, piuttosto, la costruzione (perché più o meno diversa da quella autorizzata) per come effettivamente realizzata: pertanto l'esercizio dei poteri repressivi verso quest'ultima (*e.g.*: l'ordinanza di demolizione di quanto realizzato in difformità dal titolo) realizza pienamente l'interesse pubblico, giacché rende possibile – nei congrui casi, che tuttavia, secondo il principio di cui all'art. 34, comma 2, c.p.a., non compete in questa sede verificare, finché non saranno stati esercitati i pertinenti poteri amministrativi, diversi dall'annullamento del titolo edilizio legittimo, ma infedelmente eseguito – l'eventuale conformazione al titolo edilizio di quanto realizzato in difformità da esso (così correttamente declinandosi, altresì, i principi di proporzionalità dell'intervento repressivo dell'amministrazione e del c.d. *minimo mezzo* atto a realizzare la causa attributiva del potere pubblico).

11.4. Il settimo motivo del ricorso di primo grado – riproposto con il primo motivo d'appello – deve quindi essere accolto, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

12. Stante l'accoglimento del settimo motivo del ricorso di primo grado, possono essere assorbiti i restanti motivi (quinto e sesto motivo del ricorso di primo grado, riproposti con il secondo ed il terzo motivo d'appello).

13. In definitiva il primo motivo d'appello deve essere accolto, assorbiti i restanti motivi di gravame, e per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata (a eccezione della parte già passata in giudicato), deve essere accolto il settimo motivo del ricorso di primo grado per quanto sopra esposto, con conseguente annullamento del provvedimento del Comune di Palma di Montechiaro prot. n. 4371 dell'8 febbraio 2016, e fatta salva l'ulteriore attività amministrativa di repressione dell'abuso realizzato, secondo quanto si è indicato.

14. Sussistono giuste ragioni per compensare le spese di lite del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello n.r.g. 289/2023, come in epigrafe proposto, accoglie il primo motivo d'appello, assorbiti i restanti motivi del gravame, e per l'effetto, in parziale riforma

della sentenza impugnata (a eccezione della parte già passata in giudicato), accoglie il settimo motivo del ricorso di primo grado ai sensi e per gli effetti di cui in motivazione.

Compensa le spese di lite del doppio grado di giudizio.

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 le parti appellanti.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 19 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente

Solveig Cogliani, Consigliere

Michele Pizzi, Consigliere, Estensore

Antonino Caleca, Consigliere

Paola La Ganga, Consigliere