



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 Sicilia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 477 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Carla Di Blasi, nata a Mazara del Vallo (TP) il 17.05.1930, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Pandolfo, con domicilio digitale come da REGINDE ed elettivo in Palermo, Viale Libertà n. 171;

contro

Comune di Palermo, in persona del Sindaco e legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Roberta Cannarozzo Fazzari dell'Ufficio dell'Avvocatura Comunale, con domicilio digitale come da REGINDE ed elettivo in Palermo, Piazza Marina n. 39;

per l'annullamento, previa sospensione in via cautelare,

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del provvedimento del Comune di Palermo - Sportello Autonomo Concessioni Edilizie n. 1 del 31.01.2024, prot. n. 95811 del 30.01.2024, comunicato via pec in data 31.01.2024, avente ad oggetto "annullamento della SCIA g) acquisita al prot. n. 263853 del 06.04.2022 [e] declaratoria di

inefficacia della CILAS acquisita al prot. n. 288215 del 14.04.2022” relative all’immobile sito in Palermo, Viale delle Sirene nn. 3-5, distinto nel N.C.E.U. al Foglio 5, part. 3722, sub. 1 e 2;

- del provvedimento prot. n. 306156 del 27.03.2024, notificato via pec il 28.03.2024, con il quale il Comune di Palermo - Sportello Autonomo Concessioni Edilizie ha dichiarato l’inefficacia della “Segnalazione Certificata di Inizio Attività, ai sensi dell’art. 3 lett. f) del d.P.R. n. 380/2001, relativa ad opere in variante a SCIA g) prot. n. 263853 del 06.04.2022, in immobile sito in via delle Sirene, civv. 3-5, di piano terra, primo e secondo, identificato al NCEU al F. 5, p.lla 3722, subb. 1-2”, presentata in data 04.03.2024 con prot. n. 228565;

- di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati dalla ricorrente il 03.07.2024:

- dell’ordinanza di demolizione n. 47 del 04.04.2024, prot. n. 322075, notificata il 28.05.2024, adottata dal Comune di Palermo (Area Urbanistica della Rigenerazione Urbana, della Mobilità e del Centro Storico – Ufficio Condoni, Sanatorie Edilizie e Abusivismo – U.O. 3 – Provvedimenti Sanzionatori – Abusivismo) e relativa all’immobile sito in Palermo, Viale delle Sirene n. 3-5;

- di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Comune di Palermo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 4 dicembre 2024 il dott. Mario Bonfiglio e udito per la parte ricorrente il difensore, avvocato Pandolfo, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue;

FATTO e DIRITTO

1) Mercé l'atto introduttivo del giudizio la ricorrente ha impugnato il provvedimento di annullamento in autotutela del titolo edilizio formatosi per effetto della presentazione della S.C.I.A. G meglio specificato in epigrafe, nonché gli altri atti resi dall'Amministrazione intimata ed anch'essi riportati in epigrafe, deducendone l'illegittimità per i motivi seguenti:

I) Violazione e falsa applicazione degli artt. 19 e 21 *nomies*, legge n. 241/1990; violazione dei principi di imparzialità e buon andamento (art. 97 Cost.) nonché di buona fede e collaborazione (art. 1, legge n. 241/1990) e di proporzionalità e ragionevolezza; eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento dalla causa tipica; difetto dei presupposti; difetto di istruttoria e di motivazione; illogicità manifesta;

II) Illegittimità derivata; violazione e falsa applicazione dell'art. 19, legge n. 241/1990; violazione dei principi di imparzialità e buon andamento (art. 97 Cost.) nonché di buona fede e collaborazione (art. 1, legge n. 241/1990) e di proporzionalità e ragionevolezza; eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento dalla causa tipica; difetto dei presupposti; difetto di istruttoria e di motivazione; illogicità manifesta.

La ricorrente ha esposto innanzitutto di essere la proprietaria di un immobile sito in Palermo, in Viale delle Sirene nn. 3 e 5, N.C.E.U. foglio 5, part. 3722, sub. 1 e 2; costruito in base a licenza edilizia n. 1572 del 25.07.1978 ed oggetto di una successiva concessione edilizia in variante, la n. 587 del 22.10.1982. In data 03.04.1984 è stato rilasciato anche il certificato di abitabilità, il n. 943. L'immobile in discorso, per l'esattezza una villa unifamiliare; a due elevazioni fuori terra (piano rialzato e primo piano); con copertura piana, struttura di cemento armato e solai latero/cementizi; è ubicato in una zona del territorio comunale classificata come A2 nel vigente P.R.G. Secondo quanto prospettato in gravame per un errore in fase di accatastamento del fabbricato la sua superficie di copertura, un semplice lastrico solare soltanto agibile, è stata denunciata come terrazza fruibile liberamente dalle persone, pur non avendo le caratteristiche per poter essere

definita tale. Dopo un primo intervento edilizio per il frazionamento in orizzontale dell'edificio in modo da realizzarvi due unità immobiliari autonome (comunicato al Comune di Palermo con C.I.L.A. prot. n. AREG/0157570/2020) in data 06.04.2022 è stata presentata una S.C.I.A. alternativa al Permesso di costruire, prot. n. 0263853/2022 (di seguito per semplicità S.C.I.A. G) avente ad oggetto un progetto di ristrutturazione edilizia e frazionamento in verticale del fabbricato, segnalazione accompagnata dai pareri favorevoli della Soprintendenza ai Beni Culturali ed Ambientali di Palermo (Nulla Osta prot. n. 0021724 del 07.10.2021) e del Genio Civile di Palermo (Nulla Osta prot. n. 20220016188 del 21.02.2022). Parallelamente il 14.04.2022 la ricorrente ha presentato anche una C.I.L.A.S., prot. n. 0288215/2022 (di seguito C.I.L.A.S.), per beneficiare delle agevolazioni fiscali per l'efficientamento energetico (cd. **Ecobonus** 110%) e per il miglioramento sismico (cd. Sismabonus 110%) del fabbricato. In seguito ad un sopralluogo della Polizia Municipale, che ha dato luogo pure all'avvio di un procedimento d'indagini preliminari per abusivismo edilizio, poi conclusosi con l'archiviazione, il Comune intimato ha disposto la sospensione dei lavori ed avviato l'*iter* per annullare in autotutela il titolo edilizio formatosi sulla S.C.I.A. G. Esattamente con atto UORDSOSP n. 1 del 27.11.2023, prot. AREG n. 1517560 l'Amministrazione ha mosso tre contestazioni alla ricorrente, in primo luogo un cambio di destinazione d'uso non autorizzato della superficie di copertura del fabbricato. Si legge infatti nell'atto prefato: *“(alla) sovrastante copertura (denominata terrazza) si accede dal balcone della unità di primo piano tramite scala a chiocciola. Quest’ultima viene rappresentata, già in una pregressa variazione catastale del 24.01.2007, per il raggiungimento della copertura denominata terrazzo scoperto...Nell’elaborato grafico allegato alla C.I.L.A. viene raffigurata la scala a chiocciola senza indicazione alcuna sull’utilizzo del terrazzo che graficamente, tuttavia, viene rappresentato ancora come copertura con muretto d’attico e, dunque, come lastrico solare; il raffronto tra i suddetti titoli edilizi e la soluzione progettuale rappresentata nei grafici allegati alla SCIA g) ha rilevato che la Segnalazione Certificata*

assevera un intervento edilizio rispetto al quale lo “Stato di Fatto” descritto nella relazione tecnica allegata alla SCIA g) - cfr “terrazza calpestabile annessa”- che prevede frazionamento in verticale delle precedenti unità abitative, ciascuna delle quali composta da piano terra e piano primo, restituisce la destinazione d’uso della copertura da lastrico solare a corrispondenti terrazze calpestabili, raggiungibili tramite scale a chiocciola collocate all’interno del primo piano di ciascuna unità abitativa”. In altri termini, a dire del Comune di Palermo l’uso come “terrazza calpestabile” della superficie di copertura del fabbricato, assunto a presupposto della S.C.I.A. G, non era stato mai autorizzato da alcun titolo edilizio, con il corollario che tale irregolarità del fabbricato, rendendolo a tutti gli effetti un manufatto abusivo, implicava la non ammissibilità dell’intervento edilizio segnalato nel 2022, trattandosi di un’innovazione su di un immobile abusivo e non regolarizzato dal punto di vista urbanistico/edilizio. In secondo luogo l’Amministrazione intimata ha contestato anche un non consentito *“aumento della s.n.r. del balcone di primo piano, prospiciente Via delle Sirene, nonché l’aumento della s.n.r. della terrazza di piano rialzato prospiciente Via delle Sirene”*; oltre ad una modifica, anch’essa mai autorizzata, del progetto edilizio allegato alla S.C.I.A. G. Invero, mentre nel progetto presentato con la S.C.I.A. G era stato previsto, nella porzione del solaio di copertura sovrastante l’area già adibita a corpo scala, la costruzione di un solaio “a ginocchio” (per intendersi ad L con la base verso il basso) nei fatti era stato realizzato un diverso solaio con copertura ad angolo retto (cioè una superficie senza spazi vuoti lungo il solaio di copertura) con conseguente aumento (abusivo) di volumetria del primo piano del fabbricato. La ricorrente, adeguatasi prontamente e spontaneamente alla seconda ed alla terza di tali contestazioni, ha presentato in sede amministrativa delle controdeduzioni difensive, contestando invece la fondatezza del rilievo pertinente il cambio di destinazione d’uso della superficie di copertura del fabbricato. Nondimeno il 30.01.2024 l’Amministrazione comunale di Palermo ha annullato in autotutela la S.C.I.A. G e dichiarato l’inefficacia della C.I.L.A.S. pedissequa. A distanza di poco tempo, esattamente il 04.03.2024, la signora Di Blasi ha presentato una

seconda segnalazione certificata, la S.C.I.A. in variante prot. n. 228565 (di seguito S.C.I.A. in variante) per regolarizzare il progetto edilizio sul punto pertinente l'ampiezza dei balconi; segnalazione accompagnata il 07.03.2024 da un'istanza di revoca del provvedimento di annullamento della S.C.I.A. G. Tuttavia l'Amministrazione si è determinata nuovamente in senso negativo per la ricorrente, adottando il secondo provvedimento gravato con l'atto introduttivo del giudizio, con cui è stata dichiarata l'inefficacia della S.C.I.A. in variante e è stato fatto divieto di prosecuzione dei lavori.

Incardinato il giudizio, alla camera di consiglio del 08.05.2024 il Tribunale ha rappresentato al difensore della ricorrente la necessità di versare in atti la documentazione relativa ai titoli edilizi originari del fabbricato, incombente al cui fine è stato concesso, su richiesta di parte, un termine per provvedere. Di talché la discussione dell'istanza cautelare formulata con il ricorso introduttivo è stata posticipata alla camera di consiglio del 04.06.2024, ad esito della quale è stata adotta l'ordinanza cautelare di rigetto n. 259/2024. La decisione in discorso è stata determinata dal fatto che nella documentazione prodotta erano risultati mancanti gli allegati grafici sia della prima Concessione edilizia che di quella in variante; ragione per cui era risultato impossibile verificare l'assunto, ribadito a più riprese nell'atto introduttivo del giudizio, della legittimità della presenza di una scala di accesso al solaio di copertura oggetto del decidere, in quanto opera autorizzata sin dall'inizio dall'Amministrazione. Nondimeno, in seguito ad appello cautelare il C.G.A. ha annullato l'ordinanza in questione e sospeso in via cautelare gli atti impugnati con il ricorso introduttivo (cfr. C.G.A.R.S., ord. caut. 09.09.2024, n. 305). Nelle more, però, il Comune di Palermo ha ingiunto, mercé l'ordinanza impugnata con ricorso per motivi aggiunti e pedissequa istanza cautelare del 03.07.2024, la demolizione dei manufatti abusivi e la riduzione in pristino dello stato dei luoghi; ordinanza, come detto, gravata per la dedotta illegittimità dovuta a

I) Illegittimità derivata;

II) Violazione e falsa applicazione degli artt. 6 *bis* e 33, d.P.R. n. 380/2001, nonché dell'art. 119, comma 13 *ter*, d.l. n. 34/2020; eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento dalla causa tipica; difetto dei presupposti; difetto d'istruttoria e di motivazione; illogicità manifesta.

Ad esito della nuova camera di consiglio del 22.07.2024 è stata adottata l'ordinanza cautelare n. 395/2024 di accoglimento dell'istanza della ricorrente. Infine versate in atti le difese scritte di cui all'art. 73 cod. proc. amm., all'udienza pubblica del 04.12.2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

2) Così riassunti sinteticamente i fatti di causa, il Collegio deve fare una precisazione sull'ammissibilità del gravame. Ai sensi di quanto disposto dall'art. 5, comma 2, lett. c), d.l. n. 70/2011, conv. legge n. 106/2011, la disciplina sulla S.C.I.A., di cui all'art. 19 della legge n. 241/1990, non è applicabile alla S.C.I.A. alternativa al Permesso di costruire. Di talché l'ipotesi della S.C.I.A. G rientra nell'ambito della disciplina dettata dal legislatore per il Permesso di costruire. Tuttavia la non pertinenza delle deduzioni di parte ricorrente sulla lamentata violazione della disciplina, di cui all'art. 19 cit., non è causa d'inammissibilità del gravame, dato che la sostanza delle doglianze della Di Blasi attiene alla violazione di regole in vigore sia per la disciplina del Permesso di costruire che per la S.C.I.A. ordinaria. Il Tribunale ritiene quindi di potere fare applicazione dell'indirizzo giurisprudenziale secondo cui *“Le modalità di redazione del ricorso giurisdizionale non possono costituire un limite alla tutela giurisdizionale, allorché esse siano tali da consentire comunque al giudice, sia pur attraverso un'operazione più o meno complessa d'interpretazione del testo, la precisa individuazione del bene giuridico cui l'interessato tende ed ingiustamente negato dall'attività amministrativa e le ragioni a fondamento della pretesa, sempreché con tale operazione ermeneutica il giudice non si sostituisca al richiedente, integrando la domanda giudiziale stessa”* (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 22.09.2011, n. 5345); indirizzo di recente ribadito dalla Sezione II del Consiglio di Stato laddove ha affermato che *“il potere di conversione dell'azione appartiene al giudice, che può sempre esercitarlo, anche in assenza di specifica domanda di parte; e ciò in coerenza con l'art. 113 cod. proc.*

civ., che, nel codificare il principio iura novit curia, assegna al giudice (anche) il potere di qualificazione della domanda, alla luce dei fatti affermati dalle parti e del rapporto giuridico tra le stesse intercorrente” (cfr. Cons. Stato, Sez. II, sent. 19.01.2024, in Foro amm., 2024, fasc. 3, pag. 320, 628).

Passando quindi all’esame del merito dell’impugnazione ed in applicazione del principio della *ragione più liquida* (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VII, sent. 25.08.2023, n. 7962) il Tribunale considera fondato il profilo del primo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, richiamato dal primo motivo di annullamento dell’atto per motivi aggiunti, pertinente il mancato rispetto dei termini perentori entro i quali la P.A. può intervenire su di un suo provvedimento, annullandolo in autotutela. Infatti come esposto in precedenza, dalla semplice lettura del provvedimento di annullamento della S.C.I.A. G è possibile evincere che i rilievi formulati dal Comune di Palermo sono stati resi possibili da un’attenta analisi della documentazione allegata dalla signora Di Blasi alla sua segnalazione del 06.04.2022. Si riporta per maggiore precisione il testo del provvedimento: *“dal raffronto tra i suddetti titoli edilizi e la soluzione progettuale rappresentata nei grafici allegati alla SCIA g) è emerso che la Segnalazione Certificata assevera un intervento edilizio rispetto al quale lo “Stato di Fatto” descritto nella relazione tecnica allegata alla SCIA g) - cfr “terrazza calpestabile annessa”- che prevede frazionamento in verticale delle precedenti unità abitative, ciascuna delle quali composta da piano terra e piano primo, restituisce la destinazione d’uso della copertura da lastrico solare a corrispondenti terrazze calpestabili, raggiungibili tramite scale a chiocciola collocate all’interno del primo piano di ciascuna unità abitativa;...la Segnalazione assevera l’aumento della s.n.r. della porzione di copertura ampliata sul prospetto sud, l’aumento della s.n.r. del balcone di primo piano, prospiciente Via delle Sirene, nonché l’aumento della s.n.r. della terrazza di piano rialzato prospiciente la stessa via;...in sede del sopra citato sopralluogo congiunto, effettuato in data 27.10.2023 tra Arma dei Carabinieri e Polizia Municipale (rif. Segnalazione di Reato n. 170/2023) ed alla presenza dello scrivente Ufficio, è stata rilevata, inoltre, la chiusura dell’originario vano scala (di collegamento tra piano rialzato e piano primo, prevista nella SCIA tramite*

utilizzo della copertura inclinata esistente) e l'ampliamento della "terrazza", ottenuti attraverso la realizzazione di un nuovo solaio alla stessa quota di calpestio della "terrazza", nuovo solaio che ha sostituito la copertura inclinata dell'originario vano scala posta a quota più bassa oltre che un nuovo distacco dal fronte dell'edificio limitrofo".

Certamente in possesso del Comune intimato erano le originarie concessioni edilizie. Ma anche l'ulteriore documentazione utilizzata per il controllo "a tavolino" della regolarità urbanistico/edilizia del fabbricato era nella disponibilità dell'Amministrazione, perché prodotta insieme alla S.C.I.A. G, in particolare l'accatastamento dell'immobile con la modifica di destinazione d'uso della sua superficie di copertura ed il progetto di ristrutturazione edilizia nella versione con la modifica delle modalità di copertura del vano scala dell'immobile. Il provvedimento gravato, però, è stato adottato dall'Amministrazione il 31.01.2024, ben oltre, quindi, il termine di dodici mesi fissato dall'art. 21 *nonies*, comma 1, legge n. 241/1990, per procedere all'annullamento in autotutela di un provvedimento amministrativo illegittimo.

Orbene, come già chiarito dalla Sezione II di questo Tribunale, il potere di annullare in autotutela un Permesso di costruire, in tesi illegittimo, è soggetto a termini stringenti e perentori, quelli previsti dall'art. 21 *nonies*, legge n. 241/1990, che non possono essere disattesi dalla P.A. Sempre per chiarezza si riporta il *dictum* della Sezione II: *"l'opzione normativa appare, con ogni chiarezza, ispirata alla logica di un'astratta e generale prevalutazione ex lege degli interessi in conflitto: onde - le quante volte il privato abbia visto comechessia rimuovere, anche per silentium, un limite all'esercizio di facoltà giuridiche già incluse, nonostante la verifica di compatibilità con l'interesse pubblico, nel proprio patrimonio di libertà od abbia, alternativamente, conseguito vantaggi o ausili finanziari in grado di impegnare pro futuro la programmazione della propria attività economica - all'Amministrazione è concessa bensì la facoltà di rivedere il proprio operato, le quante volte risultasse assunto in violazione del relativo paradigma normativo di riferimento, ma con lo scolpito e ridotto limite temporale preclusivo, superato il quale il ripristino della legalità violata è, con insuperabile presunzione, ritenuto suvalente a fronte delle legittime aspettative private"* (cfr. T.A.R.S. Palermo, Sez. II, sent.

10.09.2021, n. 2551 ed in senso conforme Consiglio Stato, Sez. V, sentenza 27 giugno 2018, n. 3940). D'altra parte che sia proprio questa l'esegesi corretta della disposizione in discorso è stato confermato dal C.G.A., secondo cui è illegittimo l'annullamento d'ufficio del titolo edilizio oltre il limite temporale, di cui all'art. 21 *nonies*, se l'intero corpo motivazionale del provvedimento esclude il ricorrere della condizione, che legittima il superamento del termine di legge per la sua adozione, laddove, cioè, l'illegittimità sia evincibile – come nel caso oggetto del decidere – da un mero riscontro cartolare della documentazione (cfr. C.G.A.R.S., Sez. Giur., sent. 03.08.2022, n. 911). L'accoglimento del suddetto profilo d'impugnazione comporta l'annullamento degli atti gravati, con assorbimento per difetto di interesse delle ulteriori doglianze prospettate dalla ricorrente.

3) Le spese del giudizio seguono la regola della soccombenza. Pertanto sono poste a carico dell'Amministrazione intimata e liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, integrato da motivi aggiunti, lo accoglie ai sensi e nei limiti di cui alla motivazione.

Condanna il Comune di Palermo al pagamento delle spese del giudizio, che liquida in € 2.500,00, oltre rimborso forfettario al 15%, IVA e CPA come per legge.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Valenti, Presidente

Mario Bonfiglio, Referendario, Estensore

Marco Maria Cellini, Referendario

L'ESTENSORE
Mario Bonfiglio

IL PRESIDENTE
Roberto Valenti

IL SEGRETARIO