

N. 00365/2014 REG.PROV.COLL.

N. 00068/2014 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento

(Sezione Unica)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 68 del 2014, proposto da:
Cobumax S.r.l., in personale del legale rappresentante, Consolini Costruzioni S.n.c., in personale del legale rappresentante, e geom. Mauro Buffi, rappresentati e difesi dall'avv. Stefano Pietro Galli ed elettivamente domiciliati presso lo studio dello stesso in Trento, via Calepina, n. 75

contro

Comune di Tione di Trento, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Marco Dalla Fior e Andrea Lorenzi e con domicilio eletto presso lo studio degli stessi in Trento, via Paradisi, n. 15/5

per l'annullamento

- 1) del provvedimento del Comune di Tione di data 23 dicembre 2013, prot. n. 17840/LW/lw, avente ad oggetto “revoca della concessione edilizia n. 8/2013, rilasciata in data 23 maggio 2013, per il risanamento conservativo dell’edificio p.ed. 677 in C.C. Tione I - Piazza Pleù e di inefficacia della SCIA n. 77/2013 presentata in data 29 agosto 2013”;
- 2) di ogni atto presupposto, endoprocedimentale, connesso o conseguente, compreso il verbale prot. n. 13292, relativo al sopralluogo eseguito dall’Ufficio tecnico comunale in data 16 settembre 2013, con il quale è stata accertata “la demolizione dell’edificio, la realizzazione di nuove murature perimetrali e divisorie, in difformità della concessione edilizia rilasciata, qualificando l’intervento con “variazioni essenziali” rispetto a quanto assentito, dell’ordinanza di immediata sospensione lavori del 20 settembre 2013;
- 3) con domanda di risarcimento del danno o, in subordine, di indennizzo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Tione di Trento;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 settembre 2014 il cons. Alma Chiettini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con il presente ricorso:

- la Società Cobumax, proprietaria della p.ed. 677 e titolare della concessione edilizia n. 8/2013, rilasciata dal Comune di Tione di Trento in data 23 maggio 2013 per il risanamento dell'immobile, un edificio storico situato in Piazza Pleù,

- la Società Consolini Costruzioni, impresa esecutrice dei lavori,

- il geom. Mauro Buffi, progettista e direttore dei lavori,

hanno impugnato il provvedimento datato 23 dicembre 2013, precisamente indicato in epigrafe, con cui il Responsabile dell'Ufficio tecnico comunale ha "revocato" la citata concessione edilizia e ha, conseguentemente, preso atto dell'inefficacia della s.c.i.a. presentata il 29 agosto 2013.

2. I ricorrenti hanno dedotto i seguenti motivi di diritto:

I - violazione dell'art. 103 della l.p. 4.3.2008, n. 1, e dell'art. 21 quinquies della l. 7.8.1990, n. 241; violazione dell'art. 3 della stessa l. 241/1990 per difetto assoluto di motivazione quanto all'interesse pubblico che avrebbe dovuto sorreggere l'atto di revoca; sviamento di potere;

i ricorrenti asseriscono che l'Amministrazione non sarebbe legittimata, in sede di autotutela, a revocare una concessione edilizia, poiché tale titolo edilizio è irrevocabile; all'opposto, un'eventuale potestà sanzionatoria avrebbe potuto esercitarsi ordinando il ripristino di quanto (indebitamente, a detta dell'Amministrazione) demolito; essi contestano poi la tesi per cui il risanamento conservativo non potrebbe che avere ad oggetto un fabbricato esistente sostenendo, al riguardo, che la ricostruzione dovrebbe seguire la demolizione quando questa è avvenuta per crolli nel corso dei lavori e non si verifichi soluzione di continuità tra il rilascio del titolo originario, il crollo e la presentazione del nuovo progetto; inoltre, nel caso di specie, sarebbe inesistente il pubblico interesse che dovrebbe muovere l'Amministrazione;

II - violazione dell'art. 99, comma 1, lett. d), della l.p. 4.3.2008, n. 1, dell'art. 50 delle n.t.a. del p.r.g. e dell'art. 8 del regolamento edilizio comunale; eccesso di potere per difetto dei presupposti, carenza e contraddittorietà della motivazione;

i deducenti contestano la fondatezza dell'assunto circa la totalità dell'intervento demolitorio posto in essere, atteso che sarebbe ancora integra parte della muratura perimetrale del piano seminterrato (contigua alla p.ed. 676); soggiungono, poi, che nella definizione di risanamento conservativo non vi è alcun divieto, esplicito o implicito, di interventi demolitori;

III - in subordine: violazione del combinato disposto dell'art. 128, comma 4, e dell'art. 129, comma 5, della l.p. 4.3.2008, n. 1; eccesso di potere per contraddittorietà tra atti e per illogicità manifesta;

rilevando che l'Amministrazione ha qualificato "variazione essenziale" l'intervento di demolizione contestato, i ricorrenti affermano che, conseguentemente, avrebbe dovuto essere applicata la sanzione pecuniaria nella misura pari al 150 per cento delle opere abusive;

IV - violazione dell'art. 121, comma 3, e 61, comma 8, della l.p. 4.3.2008, n. 1, come modificati dal comma 25 dell'art. 70 della l.p. 27.12.2012, n. 25;

i ricorrenti asseriscono che il combinato disposto delle disposizioni legislative invocate consentirebbe la demolizione di tutti gli immobili soggetti a risanamento conservativo le cui condizioni statiche e costruttive risultino inadeguate a sopportare un intervento meramente conservativo; in ogni caso, affermano che l'edificio di causa sarebbe stato destinato, in origine, ad attività agricole silvo-pastorali;

V - violazione degli artt. 50 e 49 della n.t.a. del p.r.g.; eccesso di potere per manifesta ingiustizia e irragionevolezza nonché per motivazione contraddittoria,

atteso che la disciplina urbanistica locale sancirebbe che interventi volti alla sostituzione di parti degradate sono ammessi in caso di restauro e non nel caso, meno tutelato, di risanamento conservativo.

3. Con l'atto introduttivo i ricorrenti hanno altresì chiesto:

- il risarcimento del danno conseguenti alla sospensione dei lavori e al successivo provvedimento di revoca del titolo edilizio, nelle componenti del danno emergente, del lucro cessante e del danno d'immagine, per un totale pari a euro 609.694,75;

- la liquidazione dell'indennizzo previsto, in caso di revoca, dall'art. 21 quinquies della l. n. 241 del 1990, per un totale pari a euro 1.442.108,48.

4. Si è costituita in giudizio l'Amministrazione comunale intimata chiedendo argomentatamente la reiezione del ricorso perché infondato nel merito.

5. Alla pubblica udienza del giorno 25 settembre 2014, sentiti i procuratori presenti che hanno ulteriormente esposto le rispettive posizioni, il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

DIRITTO

1. Per la compiuta comprensione della complessa vicenda di causa - sulla quale, recentemente, questo Tribunale si è espresso con la sentenza n. 338 dell'8 ottobre 2014 - è opportuno premettere una sintetica disamina dei dati essenziali che si ricavano da un esame approfondito della corposa documentazione tecnica depositata in giudizio da entrambe le parti.

2.1. Con concessione edilizia n. 08/2013, rilasciata dal Comune di Tione di Trento in data 23 maggio 2013, la Società Cobumax, in qualità di proprietaria, è stata autorizzata ad eseguire lavori di “risanamento conservativo della p.ed. 677 in C.C. Tione”, un’immobile di quattro piani, schedato come edificio storico, situato nel nucleo abitativo di Pleù. L’edificio, già in stato di degrado e con destinazione “*prevalentemente residenziale*”, avrebbe dovuto essere adibito a civile abitazione: era, difatti, prevista la realizzazione di autorimesse al piano terra e al primo piano, nonché di 9 unità abitative tra il primo e il terzo piano (dotato di soppalco).

Accompagnava il titolo edilizio la prescrizione di smussare l’angolo nord-ovest (su via Dazio di Tempesta) “*per consentire l’allargamento della strada al fine di garantire la sicurezza del traffico*”, purché ciò fosse “*compatibile con la situazione statica dell’edificio*”.

Il progetto prevedeva che le murature sarebbero state “*oggetto di un consolidamento statico e in parte di completa sostituzione*”; che i fori esterni con contorni in pietra sarebbero stati conservati; che, comunque, tutte le opere strutturali previste “*risultano conformi al comma 4, lettera b), dell’art. 50*” delle n.t.a. del p.r.g.: disposizione che prescrive “*il ripristino e il consolidamento statico di elementi strutturali quali fondazioni, strutture portanti verticali e orizzontali, rampe e scale*”.

2.2. Con segnalazione certificata di inizio attività, depositata in Comune il 29 agosto 2013, i committenti hanno comunicato che, in fase di esecuzione dei lavori, a seguito della “*parziale demolizione delle murature perimetrali fino all’impalcato del primo piano*”, era stata accertata la “*scarsissima consistenza strutturale delle murature perimetrali*” che ne impediva una “*sufficiente tenuta dal punto di vista statico*”. Pertanto, “*nell’ottica di ottemperare alla prescrizione*” volta al miglioramento della viabilità locale, si comunicava che la muratura sarebbe stata demolita e ricostruita in posizione arretrata di circa 50 cm.; in tal modo, anziché realizzare il solo richiesto “*smusso*”, si sarebbe allargata la stradina secondaria via Dazio di Tempesta.

Il giorno 6 settembre 2013 l’ing. Dalla Torre, in qualità di tecnico incaricato per la predisposizione dei calcoli statici dalla committenza, ha comunicato all’Amministrazione che l’edificio, “*totalmente privo di fondazioni*”, si trovava in “*condizioni statiche precarie*”, per cui “*consigliava vivamente la demolizione e la ricostruzione su sedime*”.

2.3. Il successivo 16 settembre, l’Ufficio tecnico comunale ha eseguito un sopralluogo sul cantiere, ivi accertando “*l’avvenuta completa demolizione*” dell’edificio da risanare e il fatto che erano in corso i lavori per la sua ricostruzione. Più precisamente, si è dato atto che erano state edificate nuove murature perimetrali in cemento armato al piano seminterrato e che erano stati ricostruiti, sempre in cemento armato, anche i pilastri, il vano scale e il vano ascensore (cfr., verbale datato 20 settembre 2013).

2.4. In data 20 settembre 2013 il Responsabile dell’Ufficio tecnico comunale, specificando che da quanto risultava dal predetto verbale i lavori, eseguiti e in corso, contrastavano con la previsione di p.r.g. per la p.ed. 677 e con l’art. 50 delle n.t.a., ha emesso l’ordinanza di sospensione dei lavori n. 74, ai sensi dell’art. 125 della l.p. n. 1 del 2008. Al contempo, ha invitato i destinatari del provvedimento a presentare una relazione che individuasse i lavori da eseguire per la messa in sicurezza dell’area oggetto di intervento, perché confinante con la strada e la piazza comunale, ove erano in corso lavori di sistemazione da parte della stessa Amministrazione.

Gli interessati non hanno versato la relazione richiesta.

2.5. Il Responsabile dell'Ufficio tecnico comunale ha pertanto adottato l'ordinanza n. 77, datata 1 ottobre 2013, per ingiungere la messa in sicurezza e il ripristino dell'aree comunali circostanti il cantiere su tre lati, prescrivendo che i lavori avrebbero dovuto essere eseguiti entro il giorno 11 ottobre 2013.

Gli interessati, il successivo giorno 2 ottobre, con nota consegnata a mano, premesso che *“l'avvenuta completa demolizione dell'edificio e l'edificazione di nuove murature perimetrali e divisorie interne in cemento armato ... sono del tutto conformi alla SCIA del 29.8.2013”*, hanno chiesto la revoca, in sede di autotutela, dell'ordinanza di sospensione. Contestualmente, ma piuttosto genericamente, hanno anche manifestato la possibilità che il Consiglio comunale autorizzasse il rilascio di una concessione in deroga per la realizzazione del progetto proposto, ai sensi dell'art. 121, comma 3, della l.p. n. 1 del 2008.

2.6. Il Comune, allora, ha incaricato un tecnico terzo (ing. Carè) di predisporre una consulenza statica al fine di individuare gli interventi indispensabili per la messa in sicurezza sia del sedime di proprietà comunale che della p.ed. 676, altro edificio storico collocato, per un lato, in continuità con quello di causa.

La relazione dell'ing. Carè, datata 18 ottobre 2013, ha innanzitutto preso in considerazione i contatti strutturali tra i due edifici (quello demolito e la p.ed. 676) e individuato gli *“interventi indispensabili”* per la messa in sicurezza dell'edificio 676 poiché lo stesso, rimasto privo di supporti idonei all'azione di contrasto, presentava problemi di staticità. L'elenco dettagliato dei lavori proposti dal consulente dell'Amministrazione è stato trasfuso nell'ordinanza di esecuzione lavori, n. 86, del 18 ottobre 2013, emessa ai sensi dell'art. 125 della l.p. n. 1 del 2008. Con lo stesso provvedimento è stato inoltre ordinato di presentare la documentazione del collaudo statico delle opere realizzate a carico della p.ed. 677.

2.7. Con nota datata 19 novembre 2013 l'Amministrazione ha inviato agli attuali ricorrenti, ai sensi dell'art. 25 della legge provinciale sul procedimento amministrativo, la comunicazione di avvio del procedimento per l'annullamento/revoca della concessione edilizia, rilevando che:

- il titolo concessorio contemplava una serie di demolizioni e ricostruzioni non ammesse dal p.r.g.;
- negli elaborati progettuali era stata falsamente rappresentata la realtà, omettendo la presenza di una serie di avvolti che non avrebbero potuto essere eliminati;
- l'immobile era stato completamente demolito, per cui non era più esistente alcun edificio da risanare.

2.8. A loro volta, la Società committente dei lavori, l'impresa costruttrice e il progettista hanno:

a) presentato, il 22 novembre, una *“relazione ai fini della presentazione dell'istanza al Consiglio comunale di rilascio di una concessione edilizia”* in deroga per la realizzazione del progetto di recupero proposto;

b) depositato, il 12 dicembre, le osservazioni di rito sul procedimento di annullamento/revoca, asserendo:

--- di non aver rappresentato gli avvolti sugli elaborati progettuali al fine di semplificarne la lettura e di renderli maggiormente intellegibili;

--- di aver demolito l'edificio di causa perché riscontrato in condizioni statiche di "*assoluta precarietà*", come l'ing. Dalla Torre aveva attestato con la nota del 6 settembre 2013, al contempo "*consigliando la demolizione e al ricostruzione su sedime del fabbricato*".

2.9. Nel frattempo, accertato con il sopralluogo del 18 novembre che le opere ordinate per la messa sicurezza degli immobili non erano state eseguite completamente, in data 10 dicembre 2013 il Sindaco ha adottato un'ordinanza contingibile e urgente di esecuzione lavori.

2.10. Successivamente, con provvedimento del 23 dicembre 2013, il Responsabile dell'Ufficio tecnico comunale ha "*revocato*" la concessione edilizia n. 8/2013, rilevando che era venuto meno il presupposto per il quale era stata rilasciata: l'immobile era stato "*completamente demolito nel corso dei lavori*", era dunque mutata la situazione di fatto, per cui il titolo edilizio "*non era più idoneo a permettere il risanamento di un edificio ora non più esistente*".

3.1. Quest'ultimo è il provvedimento impugnato in questa sede, con plurimi motivi che il Collegio ritiene di esaminare gradatamente, incominciando, tuttavia, con le censure che attengono agli interventi consentiti per la categoria edilizia del risanamento conservativo, prevista dal piano regolatore per l'immobile di causa.

In proposito, i ricorrenti affermano che gli interventi stabiliti da detta categoria edilizia potrebbero essere eseguiti anche su fabbricati non più esistenti, con contestuale obbligo di ricostruzione fedele; che la nozione di risanamento conservativo non è incompatibile con la demolizione di uno stabile posto che non vi sarebbero divieti, né espliciti né impliciti, di eseguire interventi demolitori delle murature perimetrali; che si potrebbero comunque realizzare interventi de-costruttivi quale sarebbe quello contestato dall'Amministrazione di Tione di Trento.

3.2. L'argomentare è giuridicamente infondato.

L'art. 50 delle locali n.t.a., rubricato "*risanamento conservativo*", nell'alinea stabilisce, genericamente, che sono ammessi interventi di "*consolidamento, ripristino, rinnovo e di sostituzione degli elementi costitutivi dell'edificio*", ma prosegue poi prescrivendo, nella successiva specificazione dei caratteri edilizi nonché delle operazioni ammesse, il "*ripristino e consolidamento statico di elementi strutturali quali fondazioni, strutture portanti verticali ed orizzontali, scale e rampe, orditura del tetto*". La sostituzione e la ricostruzione sono ammesse solo per "*parti di elementi strutturali verticali interni*" e di "*solai*" qualora sia documentata la cattiva esecuzione originaria e/o la sussistenza di condizioni di degrado. Quanto agli elementi esterni, è ammesso "*il ripristino e la valorizzazione dei prospetti esterni nella loro unitarietà*" e il rifacimento delle sole "*parti limitate di tamponamenti*" qualora siano degradate o crollate; con riferimento ai caratteri originari e alla tipologia edilizia di balconi, portoni, finestre e portefinestre, sono ammesse "*parziali e limitate modifiche ... purché i contorni originali non siano in pietra*".

Ne deriva che per la tipologia dell'intervento edilizio autorizzato "*risanamento conservativo*" la disciplina locale non consente la demolizione della muratura perimetrale ma, all'opposto, la conservazione degli "*elementi strutturali portanti verticali ed orizzontali*", come sopra definiti, comprensivi anche delle mura perimetrali.

Conformemente dispone l'art. 99, comma 1, lett. d, della l.p. 4.3.2008, n. 1, che per la categoria d'intervento "*risanamento conservativo*" (prescritta per gli edifici di minor pregio rispetto a quelli soggetti a restauro ma di maggior pregio rispetto a quelli soggetti a ristrutturazione) ha espressamente previsto non la possibilità della demolizione della murature perimetrali ma,

all'opposto, *“la conservazione degli elementi essenziali della morfologia, della distribuzione e della tecnologia edilizia”*.

3.3. In Provincia di Trento è dunque positivamente prescritto che le murature perimetrali non vengano demolite per tutte le prime quattro tipologie di interventi edilizi individuate al comma 1 dell'art. 99 della l.p. 1/2008. Con ciò il legislatore provinciale ha esplicitamente optato per una scelta rigorosa: il restauro è stato distinto dal risanamento conservativo ma entrambe le tipologie non comprendono gli interventi di demolizione e ricostruzione dell'edificio.

4.1. Appurato, quindi, che l'edificio di causa non poteva essere demolito, occorre ora precisare che la sua demolizione è stata posta in essere intenzionalmente e volontariamente dagli interessati, i quali:

- in data 9 agosto hanno informato l'Amministrazione dell'inizio dei lavori di risanamento e già il giorno 29 agosto hanno depositato una s.c.i.a. per comunicare la rimozione delle murature perimetrali a causa della loro *“scarsissima consistenza strutturale”*;

- il 6 settembre hanno inoltrato il parere del loro consulente, ing. Dalla Torre, il quale *“consigliava vivamente la demolizione e la ricostruzione dell'edificio”*;

- non hanno mai contestato né il contenuto del verbale di sopralluogo del 16 settembre 2013, laddove i tecnici comunali hanno constatato *“l'avvenuta completa demolizione dell'edificio”* ed il fatto che erano già in corso i lavori di ricostruzione, né la consulenza statica dell'ing. Carè, pure la quale ha attestato *“la completa demolizione della p.ed. 677”*;

- nell'istanza di revoca dell'ordinanza di sospensione lavori del 2 ottobre hanno testualmente affermato di aver *“completamente demolito”* l'edificio di causa e di aver avviato i lavori di edificazione delle *“nuove murature perimetrali al piano seminterrato in cemento armato”*, conformemente a quanto dichiarato nella s.c.i.a. del 29 agosto.

4.2. Non hanno pertanto alcun pregio, prima ancora in fatto che in diritto, le affermazioni contenute in ricorso per *“contrastare la fondatezza dell'assunto comunale sulla totalità dell'intervento demolitorio effettuato”*, in quanto, a detta dei ricorrenti, sarebbe rimasta *“integra parte della muratura perimetrale del piano seminterrato sul lato contiguo alla p.ed. 676 e sull'angolo del lato nord”*.

Tali affermazioni, oltre ad essere smentite dalla documentazione di causa di provenienza della stessa parte ricorrente, non possono essere condivise perché dalla copiosa documentazione fotografica dimessa in atti si evince nitidamente:

- la totalità dell'intervento demolitorio posto in essere quanto alla p.ed. 677;

- che i quattro lati del seminterrato presentano nuove e complete murature perimetrali in cemento armato;

- che la parte della muratura *“integra”* asseritamente ancora in essere consiste nel tratto verticale (con sporgenza di circa un metro) della muratura strutturale che collegava l'edificio demolito con la p.ed. 676.

5.1. Alla luce del sopra riportato puntuale quadro normativo, sia provinciale che locale, consegue che non torna utile ai deducenti invocare alcune pronunce della giurisprudenza amministrativa di

primo grado che avrebbero compreso nel concetto di risanamento anche interventi consistenti nella demolizione e successiva ricostruzione di un fabbricato, nonché gli interventi autorizzare di decostruzione.

Atteso che nella vicenda di causa non è stato rilasciato alcun titolo che autorizzava specifici ed individuati interventi, seppur parziali, di decostruzione, occorre al riguardo anche rammentare che la normativa provinciale, e precisamente il comma 3 dell'art. 121, disciplina l'evenienza che, nei centri storici, un edificio soggetto a risanamento conservativo possa, tuttavia, presentare "*condizioni statiche tali da non consentirne il recupero nel rispetto delle condizioni stabilite dalle norme urbanistiche*" per detta tipologia d'intervento. Ebbene, in tal caso l'intervento edilizio non è precluso poiché, se l'interessato "*dimostra al comune mediante la presentazione di una perizia*" che l'immobile da risanare presenta condizioni statiche altamente precarie, il "*consiglio comunale*" - previo parere conforme della struttura provinciale competente in materia di urbanistica - "*può autorizzare il rilascio della concessione edilizia per la realizzazione del progetto di recupero proposto, anche in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici*". Peraltro, il successivo comma 4 dello stesso articolo, precisa che "*il comma 3 non si applica in caso di crolli e demolizioni parziali o totali già avvenuti*".

5.2. Ebbene, nonostante nel ricorso si affermi e si insista sullo stato di degrado dell'edificio di causa, i ricorrenti non hanno volontariamente sospeso i lavori e immediatamente avviato la specifica procedura qui rammentata. All'opposto, essi hanno proceduto alla demolizione dell'edificio a seguito della presentazione di una s.c.i.a in variante, contestualmente attestando che l'intervento era conforme allo strumento urbanistico.

Ciò, in diversi termini, significa che senza aver tempestivamente e realmente rappresentato all'Amministrazione lo stato dell'edificio su cui si intendeva intervenire con il risanamento, e senza aver previamente ottenuto la deroga urbanistica, a demolizione avvenuta non possono più pretendere l'attivazione della specifica procedura derogatoria di cui all'art. 121 della legge urbanistica provinciale.

In conclusione, la seconda parte del primo motivo e il secondo motivo devono essere disattesi.

6.1. Giova ora esaminare il quinto motivo, dedicato alla censura di contraddittorietà e di ingiustizia manifesta perché l'art. 49 delle n.t.a., che disciplina il restauro, categoria più stringente e limitata del risanamento conservativo, consentirebbe sostituzioni di elementi con l'impiego di materiali e tecniche congruenti con i caratteri dell'edificio. Ne risulterebbe che gli edifici sottoposti a risanamento conservativo subiscono maggiori limitazioni negli interventi autorizzabili rispetto agli edifici sottoposti a restauro.

6.2. Il mezzo è inammissibile perché le norme tecniche comunali non sono state oggetto di impugnazione.

6.3. In ogni caso, vale in proposito precisare che le disposizioni sugli interventi edilizi rientrano nella normativa di principio in materia di governo del territorio (cfr., Corte costituzionale 1.10.2003, n. 303; 23.11.2011, n. 309), per cui la definizione delle diverse categorie di interventi edilizi - con particolare riferimento alla distinzione tra le ipotesi di ristrutturazione, di sostituzione e di nuova costruzione (interventi cosiddetti pesanti) da un lato, le ipotesi di ristrutturazione edilizia cosiddetta leggera (interventi di manutenzione straordinaria e di manutenzione ordinaria), e degli altri particolari interventi di restauro e di risanamento conservativo - spetta solo alla competenza del Legislatore. Alle n.t.a. compete, pertanto, solo l'introduzione di specificazioni in relazione a particolarità locali (cfr., T.R.G.A. Trento, 11.10.2012, n. 300).

Ora, rileva il Collegio che né l'art. 49 (restauro R1) né l'art. 50 (risanamento conservativo R2) delle n.t.a. contengono la disciplina riferita dai ricorrenti: al contrario, entrambe le disposizioni impongono il ripristino e il consolidamento statico degli elementi strutturali verticali e orizzontali dell'edificio e autorizzano la sostituzione e la ricostruzione di "parti" di tali elementi qualora non sia possibile il loro ripristino e limitatamente alle sole "parti degradate".

7.1. Con il terzo motivo i ricorrenti lamentano che l'Amministrazione, dopo aver qualificato nel verbale di sopralluogo l'abuso contestato "*intervento con variazioni essenziali rispetto a quanto assentito*", non abbia applicato il disposto del comma 5 dell'art. 129 che, in caso di abusi non contrastanti con rilevanti interessi urbanistici, prevede l'irrogazione di una sanzione pecuniaria determinata in misura pari al 150 per cento del valore delle opere abusive.

7.2. L'argomentare è frutto di un'incompleta lettura del provvedimento di revoca del 23 dicembre 2013.

Precisato che nella definizione delle costruzioni abusive eseguite con variazioni essenziale rientra anche il "*mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito in relazione alla classificazione di cui all'art. 99*" (cfr., art. 128, comma 4, lett. c), della l.p. 1/2008), quale è quello di causa, si osserva che sia il verbale di sopralluogo che il provvedimento impugnato distinguono chiaramente tra l'illegittimo intervento demolitorio di strutture portanti verticali che assolutamente non potevano essere rimosse, e gli illegittimi successivi interventi di ricostruzione, parziali perché limitati alle murature perimetrali e ai muri divisorii in cemento armato al piano seminterrato, ai pilastri, ai vani scala e ascensore. Inoltre, il provvedimento dà anche atto che la prosecuzione dell'illegittima ricostruzione è stata interrotta a seguito dell'adozione dell'ordinanza di sospensione lavori del 20 settembre 2013.

Coerentemente, atteso che la disposizione di cui al comma 5 dell'art. 129 stabilisce che si può sanzionare con la demolizione, ovvero con la sanzione pecuniaria del 150 per cento del valore delle opere abusive, ovvero con la sanzione pecuniaria del 150 per cento del valore delle opere non realizzate, sia l'illegittima costruzione sia la mancata esecuzione di opere o modalità costruttive prescritte, il provvedimento gravato evidenzia di riservare l'adozione delle misure sanzionatorie ad un successivo ed autonomo provvedimento.

8.1. Non torna utile ai deducenti nemmeno invocare l'applicazione dell'art. 70, comma 25, della l.p. 27.12.2012, n. 25, laddove è stato disposto che, per gli "*edifici tradizionali esistenti o da recuperare e relative pertinenze che richiedono interventi di manutenzione ambientale*", in deroga a quanto previsto dall'articolo 121, comma 4, della l.p. 1/2008, possono essere autorizzati interventi edilizi "*anche con riferimento a crolli e demolizioni totali o parziali già avvenuti alla data di entrata in vigore di questa legge*".

8.2. Nella vicenda di causa, infatti, non sussistono entrambe le concorrenti condizioni richieste dall'eccezionale norma:

- quella soggettiva: si discute qui di un edificio residenziale schedato e ricompreso nel centro storico e non di un immobile classificato nel patrimonio edilizio tradizionale destinato ad attività agricole e silvo-pastorali;

- quella temporale, posto che la demolizione di causa è stata effettuata tra fine agosto e inizio settembre 2013, mentre la norma specialissima in esame ha puntualizzato che gli interventi che si possono autorizzare debbano riferirsi a demolizioni già avvenute alla data di entrata in vigore della l.p. n. 25 del 2012, ossia avvenute entro il 28.12.2012.

Anche il quarto motivo non può, pertanto, essere accolto.

9.1. Resta dunque da esaminare la prima parte del primo motivo, con il quale i ricorrenti affermano che il provvedimento gravato è illegittimo perché dispone la “*revoca*” della concessione edilizia quando tale titolo abilitativo è, *ex lege*, “*irrevocabile*”: art. 11, comma 2, del testo unico in materia di edilizia (D.P.R. 6.6.2011, n. 380), e art. 103, comma 7, della l.p. 1/2008.

9.2. Ora, dopo la doverosa precisazione che la concessione edilizia, nella legislazione nazionale denominata permesso di costruire, rimuove il limite allo *ius aedificandi* riconosciuto in sede di pianificazione urbanistica (cfr., C.d.S., sez. IV, 25.5.2011, n. 3134), occorre osservare che il Legislatore ha intenzionalmente voluto specificare che la concessione edilizia, una volta rilasciata, è irrevocabile perché il titolo non può più essere ritirato dall’Amministrazione a causa di una nuova valutazione degli interessi:

- sulla base di una diversa valutazione degli elementi che hanno portato a staccare il titolo edilizio;
- per la sopravvenienza di motivi, anche di interesse pubblico, alla luce dei quali potrebbe non apparire più opportuno che si edifichi in quel luogo;
- alla luce di una possibile rivalutazione degli interessi urbanistici che avevano condotto a classificare edificabile quell’area.

Costituiscono corollario alla regola dell’irrevocabilità del titolo edilizio le disposizioni in tema di salvaguardia di una nuova pianificazione, e precisamente:

- quelle che stabiliscono che a decorrere dall’adozione di un progetto di p.r.g., o di una sua variante, sono sospese le determinazioni sulle domande di concessione edilizia;
- quelle che prevedono che l’entrata in vigore di una nuova disciplina sulla pianificazione locale non comporta la decadenza di una concessione edilizia se i lavori non sono stati sospesi durante il periodo di salvaguardia e se sono iniziati al momento dell’entrata in vigore delle nuove previsioni (cfr., art. 35 della l.p. 1/2008).

9.3. Tuttavia, è noto che l’istituto della revoca ha un ampio ambito di applicazione (invero, molti atti di ritiro sono, talvolta anche impropriamente, definiti di revoca) e che nell’art. 21 quinquies della l. n. 241 del 1990 il Legislatore ha recepito gli esiti del dibattito giurisprudenziale e dottrinario codificando l’istituto della revoca per plurime ragioni: atto di autotutela decisoria; revoca-decadenza c.d. sanzionatoria; revoca per sopravvenienza, cioè per mutamento del substrato di fatto della decisione amministrativa.

In sintesi, con l’art. 21 quinquies il Legislatore ha accolto una nozione ampia di revoca, prevedendo tre presupposti alternativi che ne legittimano l’adozione, costituiti da : a) sopravvenuti motivi di pubblico interesse; b) mutamento della situazione di fatto; c) nuova valutazione dell’interesse pubblico originario(cfr., C.d.S., sez. V, 6.10.2010, n. 7334).

9.4. Tornando al caso in esame, occorre ancora premettere che, nella prassi amministrativa, il termine revoca viene spesso utilizzato genericamente per indicare un qualsiasi provvedimento di ritiro.

È allora evidente che occorre prescindere dal *nomen iuris* attribuito all’atto e che bisogna analizzare in concreto il potere esercitato (cfr., in tal senso, C.d.S., sez. VI, 27.7.2010, n. 4902). Di

conseguenza, per giungere ad una corretta qualificazione dell'atto e quindi all'individuazione del regime giuridico applicabile, occorre fare riferimento allo specifico contenuto dell'atto piuttosto che alla sua formale qualificazione.

Ebbene, nel caso che qui ci occupa, dall'approfondita lettura delle premesse dell'atto di *“revoca della concessione edilizia n. 8/2013”*, emerge la sostanza di un atto con cui l'Amministrazione, accertata la sopravvenuta impossibilità di realizzare i lavori autorizzati di risanamento conservativo della p.ed. 677, a causa della sopravvenuta mancanza dell'edificio da risanare - visto che lo stesso era stato illegittimamente demolito completamente - ha ritenuto di dover prendere atto che con la demolizione della p.ed 677 era *“mutata sostanzialmente la situazione di fatto”*, posta a presupposto della concessione edilizia di risanamento; pertanto, quel titolo edilizio non era *“più idoneo a permettere il risanamento di un edificio ora non più esistente”*.

In altri termini, è stato accertato che il provvedimento amministrativo era divenuto privo, per impossibilità sopravvenuta, di causa ed oggetto, e ciò senza operare alcun ripensamento né alcuna nuova comparazione in ordine al bilanciamento dei contrapposti interessi.

9.5. In definitiva, venuto meno l'edificio da risanare, l'Amministrazione ha semplicemente e legittimamente preso atto del mutamento della situazione di fatto che aveva dato causa all'originario titolo abilitativo, ex comma 1 dell'art. 21 quinquies della l. 241/1990 (cfr., in termini, T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 19.10.2011, n. 2478).

Ne consegue, a corollario, che sebbene la demolizione dell'immobile sia stata volontariamente posta in essere dagli stessi ricorrenti, alcun intento sanzionatorio è stato perseguito dall'Amministrazione, la quale, asetticamente, si è limitata a prendere atto che la concessione edilizia era rimasta priva della causa e dell'oggetto per la quale era stata rilasciata.

In conclusione, anche la prima parte del primo motivo deve essere disattesa.

10. Con l'atto introduttivo i ricorrenti hanno presentato la domanda di risarcimento dei danni asseritamente subiti a seguito della contestata revoca della concessione edilizia.

La domanda è infondata: l'accertata legittimità del provvedimento di revoca e l'insussistenza di qualsivoglia comportamento colposamente ascrivibile all'Amministrazione comporta che non sussistono i presupposti sui quali è stata fondata la domanda risarcitoria.

11. In subordine, i ricorrenti hanno presentato la richiesta che l'Amministrazione sia condannata a corrispondere loro l'indennizzo ai sensi dell'art. 21 quinquies della l. 241/1990.

Anche tale domanda è infondata.

La disposizione in esame stabilisce che l'Amministrazione ha l'obbligo di corrispondere un indennizzo quando *“la revoca comporta pregiudizi in danno dei soggetti interessati”*.

Nel caso in esame, tuttavia, non è stata l'adozione del provvedimento di revoca a provocare i pregiudizi lamentati dai ricorrenti, bensì, più a monte, la previa e illegittima demolizione dell'edificio da risanare.

Nella particolarissima vicenda di causa, difatti, con il provvedimento gravato l'Amministrazione si è limitata a prendere atto di un oggettivo mutamento della situazione di fatto, unicamente

imputabile all'oggettiva intervenuta inesistenza dell'oggetto del provvedimento iniziale, a sua volta addebitabile proprio alle parti qui ricorrenti.

Il che, per correlato verso, potrebbe introdurre anche la tematica della valutazione dell'effettivo e concreto interesse dei ricorrenti a contrastare il provvedimento in epigrafe, posto che, in ogni caso, indipendentemente dall'adozione del provvedimento gravato, ogni lavoro di costruzione nel luogo di causa non era, e non è, più sorretto da quella concessione edilizia n. 8/2013 per mancanza del relativo oggetto.

12. Per tutte le ragioni espresse il ricorso non è fondato e va, pertanto, respinto.

13. Le spese di lite, liquidate nel dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa della Regione autonoma Trentino - Alto Adige / Südtirol, sede di Trento,

definitivamente pronunciando sul ricorso n. 68 del 2014

lo respinge.

Condanna le parti ricorrenti, in solido, al pagamento delle spese del giudizio a favore del Comune di Tione di Trento, che liquida complessivamente in € 4.000,00 (quattromila), oltre a I.V.A. e C.N.P.A.

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

Così deciso in Trento nella camera di consiglio del giorno 25 settembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Armando Pozzi, Presidente

Angelo Gabbricci, Consigliere

Alma Chiettini, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 23/10/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)