

Publicato il 03/06/2024

N. 01277/2024 REG.PROV.COLL.  
N. 01113/2018 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1113 del 2018, proposto da Tekostein S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Barbara Bissoli, Matteo Zanoni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Comune di Grezzana, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Alberto Fezzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

- della determinazione del 15 giugno 2018 del Responsabile SUE – Referente SUAP, con la quale è stato disposto il “non accoglimento della Comunicazione Inizio Lavori Asseverata”, presentata il 22 maggio 2018 per la realizzazione di una recinzione costituita da un muretto alto 50 cm con ringhiera alta 1 m, con due cancelli di accesso pedonale e due cancelli di accesso carraio, a delimitazione di un'area di proprietà della Tekostein s.r.l.;

- di tutti gli atti presupposti, ivi compresa la relazione istruttoria in data 11 giugno 2018.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 28 maggio 2024 la dott.ssa Maria Barbara Cavallo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato IL 17.9.2018, Tekostein s.r.l., ha chiesto l'annullamento della determinazione del 15 giugno 2018 del Responsabile SUE – Referente SUAP del Comune di Grezzana, con la quale è stato disposto il “non accoglimento della Comunicazione Inizio Lavori Asseverata”, presentata il 22 maggio 2018 per la realizzazione di una recinzione costituita da un muretto alto 50 cm con ringhiera alta 1 m, con due cancelli di accesso pedonale e due cancelli di accesso carraio, a delimitazione di un'area di proprietà della Tekostein s.r.l.

2. In fatto espone di essere proprietaria, in forza di compravendita stipulata il 12 dicembre 2014, di un'area di mq. 800, distinta al Catasto Terreni del Comune di Grezzana, Foglio 53, m.n. 1191, ubicata, in base al PI vigente, in zona con destinazione urbanistica “BS 1-3” di completamento edilizio speciale.

L'area di proprietà della Tekostein è stata urbanizzata in forza del Piano Particolareggiato di iniziativa pubblica, denominato “Catena”, che gli originari proprietari si sono fatti carico di attuare sulla base della convenzione urbanistica stipulata il 16 dicembre 2003, e rappresenta una porzione di più

ampia area, individuata nel P.P. come lotto n. 14 (cfr. tavole 1/7 e 1/7 bis del P.P.).

Come previsto dalla convenzione urbanistica, la destinazione prevalente del P.P. "Catena" è di tipo residenziale (cfr. articolo 5 bis), con possibilità per alcuni lotti, compreso il lotto n. 14, di insediare edifici con le destinazioni urbanistiche previste dall'art. 32 delle N.T.A. del P.R.G. in allora vigente e, dunque, anche con destinazione commerciale/direzionale.

Oltre ad individuare parcheggi pubblici, da realizzare e cedere al Comune, che soddisfano lo standard urbanistico richiesto dallo strumento attuativo per tutte le funzioni insediabili (per una superficie complessiva di mq 4.519, di cui mq 3.356,54 per la funzione commerciale), interamente realizzati e ceduti al Comune, il P.P. rappresenta anche le aree potenzialmente destinate ai parcheggi pertinenziali da vincolare ad uso pubblico (cfr. tavola 1/7).

Il 22 maggio 2018 la società ha presentato una comunicazione di inizio lavori asseverata ai sensi dell'art. 6 bis del D.P.R. n. 380/2001 (prot. n. 0010418 del 23 maggio 2018 - codice pratica: 111/CILA/2018), informando il Comune che avrebbe recintato l'area di sua proprietà, con un muretto alto 50 cm sormontato da una ringhiera alta 1 metro, realizzando altresì i relativi cancelli d'accesso pedonale e carraio.

Il 15 giugno 2018 il referente SUAP del Comune ha stabilito di non accogliere la CILA presentata da Tekostein s.r.l. in quanto l'intervento risulterebbe in contrasto con le previsioni dell'approvato P.U.A. denominato "Catena" e convenzionato in data 16.12.2003 Rep. n. 90945 del Notaio Chiddo Raffaele, oostò che la recinzione in progetto va a ricomprendere al suo interno un'area destinata a superficie di parcheggio ad uso pubblico, venendo meno di fatto l'indispensabile requisito di fruibilità dalla collettività e la funzione pubblica della stessa.

2. La società ha affidato il ricorso ai seguenti motivi di diritto

I) Illegittimità della determinazione comunale in data 15 giugno 201 e della presupposta attività e relazione istruttoria per violazione degli artt. 6 bis e 22

del D.P.R. 380/2001, dell'art. 11 della L. 241/1990, dell'art. 28 della L. 1150/1942, degli artt. 57 e 63 della L.R. del Veneto n. 61/1985 e per violazione dell'art. 1362 e ss. e dell'art. 841 Cod. Civ.; illegittimità per eccesso di potere per sviamento, per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, per contraddittorietà con atto presupposto e per irragionevolezza.

La società prospetta che l'istituto della CILA non preveda alcun controllo sistematico da parte dell'Amministrazione e i pronunciamenti sulla stessa non hanno carattere provvedimentale.

Di conseguenza, il ricorso è stato presentato, a detta della ricorrente, per doveroso scrupolo, posto che il provvedimento impugnato viola il modello normativo delineato dall'art. 6 bis del D.P.R. n. 380/2001, che non prevede un potere di controllo e inibitorio, successivo alla presentazione della CILA, ma esclusivamente un potere sanzionatorio pecuniario per la mancata comunicazione della CILA, al quale si aggiunge l'ordinario potere repressivo e sanzionatorio per gli interventi edilizi abusivi ai sensi dell'art. 27 del D.P.R. n. 380/2001.

In secondo luogo, con il medesimo motivo di ricorso la controparte entra comunque nel merito del provvedimento, affermando la legittimità dell'intervento di recinzione ipotizzato nella CILA di cui si discute, poiché, secondo la ricorrente, tale recinzione andrebbe a delimitare una porzione del lotto la cui acquisizione ad uso pubblico, prevista nella Convenzione, sorgerebbe solo al momento dell'effettiva realizzazione dei fabbricati a carattere commerciale/direzionale sul lotto medesimo. Poiché tali fabbricati non sono ancora stati realizzati, l'acquisizione ad uso pubblico della porzione di lotto in oggetto non sarebbe ancora integrata, e pertanto la ditta ricorrente sarebbe libera di recintare l'area come meglio ritiene.

II) La ricorrente prospetta che l'intervento realizzato fosse realizzabile rientrando nel diritto domenicale della società.

3. Si è costituito il Comune di Grezzana chiedendo il rigetto del ricorso, prospettando che i poteri sanzionatori attivati con il provvedimento

impugnato discendano direttamente dall'art. 6 bis TUED.

4. In vista del merito, le parti hanno depositato memorie e repliche.

5. All'udienza di smaltimento tenutasi da remoto in data 28.5.2024, le parti hanno discusso le rispettive posizioni e la causa è passata in decisione.

6. Il ricorso va accolto.

La CILA edilizia è pacificamente un atto privato sprovvisto di natura provvedimentale.

Essa è utilizzabile per gli interventi di cui all'art. 6 bis TUED, laddove per quelli che richiedono altri titoli edilizi è *tamquam non esset* (cfr. Cons. St., 3645 del 22.4.2024).

Laddove essa sia legittimamente presentata, diversamente da quanto previsto in materia di SCIA, non è prevista una fase di controllo sistematico che le Amministrazioni devono porre in essere entro termini perentori, né è previsto un potere inibitorio, ma esclusivamente sanzionatorio/repressivo per l'ipotesi in cui la CILA sia mancante, incompleta o irregolare, oppure sia stata presentata per interventi eseguiti in difformità, ma pur sempre eseguibili con CILA (cfr. Consiglio di Stato, Adunanza della Commissione Speciale, del 4 agosto 2016, n. 1784), oltre che per interventi che necessitano di titoli di natura diversa (in particolare, del permesso di costruire).

Pertanto, nel caso di specie, il provvedimento del Comune di Grezzana di “*non accettazione*” della CILA è emesso in violazione del modello normativo delineato dall'art. 6 bis del D.P.R. n. 380/2001, il quale non prevede un potere di controllo e inibitorio, successivo alla presentazione della CILA, ma avrebbe consentito l'esercizio di poteri sanzionatori ex art. 31 e ss (o 27 TUED se in zona vincolata) cosa che non è avvenuta nel caso concreto.

In senso conforme è la giurisprudenza di questo Tar (T.A.R. Veneto, sez. II, 9 gennaio 2023, n.

9) la quale, nel richiamare il parere n. 1784/2016, ha evidenziato che l'attività non solo è libera, come nei casi di SCIA, ma, a differenza di quest'ultima, non è sottoposta a un controllo sistematico, da espletare sulla base di procedimenti

formali e di tempistiche perentorie, ma deve essere ‘soltanto’ conosciuta dall’amministrazione, affinché essa possa verificare che, effettivamente, le opere progettate importino un impatto modesto sul territorio. Nel caso peraltro in cui la CILA sia utilizzata al di fuori della fattispecie legale (ossia per opere che richiedano un diverso titolo edilizio) o comunque in violazione della normativa di settore, l’amministrazione non dispone di alcun periodo di tempo per l’esercizio dei poteri inibitori prima dell’inizio dei lavori, come accade invece per la DIA, ma dispone degli ordinari poteri repressivi e sanzionatori dell’abuso, come peraltro implicitamente previsto dal nominato articolo 6 bis, che prevede la realizzabilità degli interventi attraverso mera CILA, “fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell’attività edilizia”. In sostanza il fatto che “che l’attività tramite CILA sia considerata “liberalizzata” non sta a significare che sia stata sottratta del tutto al generale potere di vigilanza e di repressione del Comune, che può intervenire anche senza schemi precostituiti, se individua specifiche carenze, difformità nella comunicazione e/o la non conformità dell’immobile oggetto di CILA alle prescrizioni vigenti in materia, come tali inidonee a configurare l’assentibilità tramite CILA, secondo quanto accaduto nel caso di specie (TAR Campania, Napoli, Sez. V, 6.4.2020, n. 1338; TAR Calabria, Catanzaro, Sez. II, 22.1.2020, n. 126; T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 6 giugno 2022, n. 517)”

Va ribadito che i poteri sanzionatori sono cosa ben diversa da quelli inibitori sic et simpliciter e che nel caso concreto il Comune non ha fatto uso dei primi bensì dei secondi, così venendo meno alla logica dell’istituto della CILA e quindi utilizzando un modulo provvedimento del tutto estraneo all’istituto.

D’altra parte, dal tenore letterale dell’atto impugnato, non vi sono dubbi circa il suo contenuto, a prescindere dalla motivazione adottata.

In sostanza, se avesse ritenuto l’opera non conforme a legge, il Comune avrebbe dovuto ordinarne la demolizione o comunque emettere il

provvedimento sanzionatorio adatto, con tutto ciò che ne deriva anche in termini di tutela procedimentale della parte privata (cfr. TAR Calabria Catanzaro, sez. II, 7 dicembre 2023, n. 1602).

7. Per tale ragione, va accolto il primo motivo di ricorso sotto l'aspetto assorbente suesposto.

Le spese possono essere compensate in ragione della novità e peculiarità del caso.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 28 maggio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Maria Barbara Cavallo, Presidente, Estensore

Elena Garbari, Primo Referendario

Giovanni Giardino, Primo Referendario

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**  
**Maria Barbara Cavallo**

IL SEGRETARIO