

Pubblicato il 09/07/2019

**N. 03818/2019 REG.PROV.COLL.**  
**N. 04998/2018 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 della Campania**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4998 del 2018 proposto dalla Azienda Agricola Terra dei Sapori S.r.l. in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Felice Laudadio e con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune Volla in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Leone e con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento previa sospensione,***

del provvedimento n. 31096 del 25.10.2018 del Dirigente il IV Settore che annulla in autotutela la SCIA n. 32202 del 11.12.2017 e della SCIA n. 15213 del 18.5.2018, della SCIA 20472 del 4 luglio 2018, nonché di ogni atto e provvedimento collegato, connesso e conseguente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Vista la costituzione del Comune di Volla;

Vista la documentazione depositata da parte ricorrente;

Vista l'ordinanza di questo Tribunale n.374 del 2019 di fissazione, ai sensi dell'art.55, comma 10 c.p.a., dell'udienza pubblica per la trattazione del merito della controversia;

Vista la documentazione depositata da parte ricorrente;

Vista la memoria del Comune di Volla;

Vista la memoria di parte ricorrente;

Viste le memorie di replica depositate dalle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Designato Relatore all'udienza pubblica del giorno 4 giugno 2019 il Cons. Gabriele Nunziata e uditi gli avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

#### FATTO

Esponde in fatto parte ricorrente che con Permesso di costruire n.93 del 14/8/2015 veniva autorizzata la realizzazione di manufatti agricoli per la conduzione del fondo con annessi depositi agricoli; la SCIA n.32887 del 19/12/2016 richiamava detto Permesso di costruire avendo ad oggetto una nuova distribuzione della volumetria a parità di cubatura in immobile ricadente in zona agricola. L'impugnato provvedimento di annullamento in autotutela è stato adottato nonostante nella fattispecie si abbia riguardo ad intervento in zona agricola di cui all'art.6-bis della L.R. n.19/2009, il cui art.4, comma 7 non si applica nel caso di cambio di destinazione d'uso da produttivo a commerciale.

Il Comune di Volla si è costituito per dedurre in maniera assai articolata circa la legittimità dell'esercizio del potere di autotutela, la stretta interpretazione delle norme sul cd. Piano casa comunque finalizzate all'incremento del patrimonio di "edilizia residenziale" pubblica e privata e l'inapplicabilità delle disposizioni invocate da parte ricorrente.

Alla udienza pubblica del 21 maggio 2019 la causa è stata chiamata e trattenuta per la decisione come da verbale.

## DIRITTO

1. Con il ricorso in esame parte ricorrente deduce la violazione degli artt.19 e 21-nonies della Legge n.241/1990, dell'art.4 comma 7 della L.R. n.19/2009, nonché la violazione dei principi in materia di autotutela, l'eccesso di potere e la contraddittorietà.

2. Il Tribunale ritiene in via preliminare di evidenziare che la denuncia/segnalazione di inizio attività è un atto soggettivamente ed oggettivamente privato ed uno strumento di massima semplificazione quale manifestazione di autonomia privata con cui l'interessato certifica la sussistenza dei presupposti in fatto ed in diritto allegati a presupposto del legittimo esercizio dell'attività segnalata alla P.A. L'attività dichiarata può allora essere intrapresa senza il bisogno di un consenso dell'Amministrazione, surrogato dall'assunzione di un'auto-responsabilità del privato nel comunicare l'intenzione di intraprendere un'attività direttamente ammessa dalla legge (cfr. Cons. Stato, A.P., 29.7.2011, n. 15). Per parte sua la Pubblica amministrazione mantiene il potere di verificare la sussistenza in concreto di tutti i requisiti e presupposti per l'esercizio dell'attività comunicata dal privato: quindi, entro il termine legale ogni denuncia/segnalazione può essere assoggettata al potere di verifica della conformità a legge dell'attività denunciata e all'adozione di strumenti inibitori; dopo il decorso del previsto spazio temporale, poiché presupposto indefettibile perché una DIA/SCIA possa essere produttiva di effetti è la completezza e la veridicità delle dichiarazioni contenute nell'autocertificazione, in presenza di una dichiarazione inesatta o incompleta all'Amministrazione spetta comunque il potere di inibire l'attività dichiarata.

2.1 Ne consegue che tale innovativo mezzo messo a disposizione del privato per ottenere uno scopo previsto dalla legge presenta necessariamente minori garanzie procedurali rispetto ad un ordinario procedimento amministrativo attivato su istanza di parte e conclusosi con un atto formale dell'Amministrazione. Ciò, peraltro, non vieta all'Amministrazione, in caso di dubbi sull'esistenza dei presupposti dichiarati nella denuncia/segnalazione di

inizio attività ricevuta, di chiedere chiarimenti o delucidazioni, allo scopo di completare la propria istruttoria con un conclusivo provvedimento inibitorio in caso di definitivo accertamento dell'insussistenza di quei presupposti.

2.2 Da ultimo, con il Decr. Lgs. 30.6.2016, n.126 si è proceduto alla nuova disciplina della SCIA, prevedendosi tra l'altro (art.3) che il rilascio della ricevuta della presentazione vale come comunicazione di avvio del procedimento e che è eliminata la previsione generale della possibile sospensione dell'attività intrapresa.

3. Ciò premesso, il Collegio è ben consapevole dell'orientamento giurisprudenziale anche di questo Tribunale (ex multis, III, 6.2.2015, n.937) secondo il quale è possibile l'annullamento anche successivo della DIA quando non vi è collegamento tra l'intento manifestato e la differente attività posta in essere, ciò in ragione del mantenimento in capo al Comune del potere di repressione degli abusi edilizi pur dopo la scadenza del termine stabilito dall'art.23 del DPR n.380/2001 (cfr. TAR Lazio, Roma, II-bis, 3.9.2014, n.9316). In altri termini, è pacifico che permane all'Amministrazione, anche dopo il decorso del termine ad essa accordato dalla legge per l'inibizione dei lavori o dell'intervento edilizio preannunciati con una DIA (o una SCIA), il potere di controllo urbanistico-edilizio e l'eventuale potere sanzionatorio in ordine ad interventi realizzati in violazione della pertinente normativa, ciò anche dopo la scadenza del termine fissato dall'art. 23, comma 6, del DPR n.380/2001 (Cons. Stato, VI, 10.3.2014, n.1084; IV, 12.2.2010, n.781).

3.1 Peraltro è opinione consolidata (ad es., Cons. Stato, IV, 25.11.2008, n.5811) che "l'esercizio dei poteri di vigilanza e repressivi rappresenta, in via generale, una delle imprescindibili modalità di cura dell'interesse pubblico affidato all'una od all'altra branca dell'Amministrazione ed è espressione del principio di buon andamento di cui all'art. 97, Cost." e che "nella specifica materia dell'attività urbanistico-edilizia, un potere specifico di vigilanza (esercitabile, per la sua stessa natura, anche mediante provvedimenti

innominati), volto ad assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi, è affidato dalla legge al dirigente o al responsabile del competente ufficio comunale (art. 27, comma 1, del D.P.R. n. 380/2001), non sussistendo l'obbligo di comparazione degli interessi e non essendo rinvenibile un affidamento tutelabile del privato.

4. Tuttavia nella fattispecie, ai fini dell'accoglimento del ricorso, questo Organo giudicante è dell'avviso che tale potere in sede di autotutela sia stato illegittimamente esercitato, allorchè si è ritenuto che l'art.4, comma 7 della L.R. n.19/2009 osterebbe al cambio di destinazione d'uso da produttivo a commerciale.

Ora è opinione consolidata della Sezione (ord.za 7.11.2018, n..1601 confermata da Cons. Stato, 14.12.2018, n.6089; 11.4.2018, n..2337) ed anche del Giudice d'appello (Cons. Stato, VI, 21.3.2016, n.1153 di conferma di sentenza di questa Sezione n.6032/2014) che, alla luce dell'interpretazione del citato art. 4, comma 7, del Piano Casa della Regione Campania (L.R. n. 19 del 2009 come modificata dalla L.R. n. 1 del 2011), è consentita su edifici non residenziali regolarmente assentiti, destinati ad attività produttive, commerciali, turistico-ricettive e di servizi, fermi restando i casi di esclusione dell'articolo 3 della presente legge, la realizzazione di opere interne finalizzate all'utilizzo di volumi esistenti nell'ambito dell'attività autorizzata, per la riqualificazione e l'adeguamento delle strutture esistenti, anche attraverso il cambio di destinazione d'uso, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti. Deve, viceversa, radicalmente escludersi la modificazione d'uso da attività produttive, commerciali, turistico-recettive e di servizi a residenziale.

4.1 E' appena il caso di rilevare che la Legge regionale n. 19 del 2009 sul Piano Casa è stata finalizzata al rilancio economico attraverso la riqualificazione e la trasformazione urbanistica ed edilizia, anche mediante ampliamenti volumetrici di edifici residenziali (con le esclusioni e le limitazioni previste dalla legge stessa, ad esempio con riguardo agli edifici

sottoposti a vincolo oppure realizzati in mancanza di titolo abilitativo e per i quali non sia stata assentita concessione in sanatoria...). La natura derogatoria e temporanea del Piano Casa implica una stretta interpretazione delle sue norme, senza interpretazioni estensive che potrebbero condurre a stravolgere l'ordinata pianificazione del territorio.

Ancora preliminarmente va osservato che il comma 7 dell'art. 4, della l. reg. n. 19 del 2009, introdotto nel 2011, s'inserisce in un articolo interamente dedicato agli edifici a uso residenziale. Questo non autorizza a ritenere che la disposizione possa essere interpretata nel senso che la realizzazione di opere interne su edifici non residenziali possa essere finalizzata a un utilizzo dell'immobile mutandone la destinazione d'uso sub specie di trasformazione da uffici a civili abitazioni: osta a tale conclusione anzitutto l'incipit del comma 7 – “è consentita su edifici non residenziali regolarmente assentiti, destinati ad attività produttive, commerciali, turistico-ricettive e di servizi...”, il quale induce a ritenere che la disposizione non si applichi agli edifici residenziali, considerando anche che, nel prosieguo, la norma si limita sostanzialmente a stabilire che per le categorie di attività (e di edifici) richiamate è consentita, per la riqualificazione e l'adeguamento delle strutture esistenti (ovvero gli edifici non residenziali), la realizzazione di opere interne al fine di poter utilizzare i volumi esistenti nell'ambito dell'attività autorizzata, entro cioè quelle attività elencate nello stesso comma.

4.2 L'espressione utilizzo di volumi esistenti nell'ambito dell'attività autorizzata forma un tutt'uno; il sostantivo utilizzo si lega chiaramente, e ragionevolmente, al sintagma nell'ambito dell'attività autorizzata. Il riferimento ai volumi esistenti e alla realizzazione di opere interne va correlato alle attività esistenti e autorizzate, ossia a quelle, svolte su edifici non residenziali regolarmente assentiti, aventi natura produttiva, commerciale e turistico -ricettiva. In questa situazione, il cambio di destinazione d'uso, a seguito di opere interne, indipendentemente dalla nozione di categoria funzionale autonoma introdotta dall'art.23-ter del T.U. n.380 del 2001, inserito

dall'art. 17, comma 1, lett. n) della legge 11 novembre 2014, n. 164 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive, entrato in vigore dopo il diniego impugnato, deve ritenersi ammesso soltanto tra le diverse tipologie di attività richiamate.

È consentito, tutt'al più, adibire le strutture a destinazioni miste, tra loro compatibili o complementari, sempre però entro l'ambito delle attività suddette, produttive o terziarie. Il riferimento operato dal comma 7 all'ambito dell'attività autorizzata esclude la possibilità di assegnare ai volumi e alle strutture esistenti una destinazione diversa e incompatibile rispetto a quella assentita.

4.3 Se è indubbio che strutture utilizzate come uffici non possono essere trasformate in civili abitazioni, devono viceversa ritenersi ammessi i mutamenti di destinazione d'uso tra le diverse tipologie interne alle attività richiamate nel comma 7, ovvero commerciale, produttiva, turistico-recettiva e di servizi, con l'esclusione quindi dell'uso residenziale, sempre che detti cambiamenti siano compatibili o complementari e, in ogni caso, connessi con la destinazione funzionale precedente.

Se l'utilizzo degli spazi già esistenti all'interno degli edifici non residenziali, nei quali è possibile realizzare opere interne e modificare la destinazione d'uso, al fine di riqualificare le strutture, è concesso unicamente in relazione alle attività specificamente autorizzate, allora il solo cambio di destinazione possibile per quegli spazi sarà all'interno delle varie attività elencate dalla norma (commerciale, produttiva, turistico-recettiva, di servizi). Diversamente, vale a dire ammettendo anche mutamenti di destinazione d'uso da non residenziale a residenziale, verrebbero a stravolgersi le condizioni d'uso d'area, considerato che tali mutamenti comporterebbero aumenti significativi del "carico urbanistico" (in un contesto in cui, invece, il comma 7 richiede che il cambio

di destinazione d'uso avvenga nell'ambito dell'attività autorizzata); del resto lo scopo della norma attiene alla riqualificazione e all'adeguamento delle strutture esistenti e non degli immobili, ossia degli edifici, non residenziali, regolarmente assentiti.

Il riferimento alle strutture, anziché agli immobili, in connessione con l'ambito dell'attività autorizzata, vale come elemento interpretativo in sostegno dell'assunto che circoscrive l'ammissibilità del cambio di destinazione d'uso alle attività autorizzate, non consentendolo nelle ipotesi di "passaggio" da destinazione produttiva o terziaria a destinazione residenziale; il mutamento di destinazione d'uso è legato alla realizzazione di opere interne e all'utilizzo di volumi esistenti nell'ambito dell'attività autorizzata, di qui l'ammissibilità del rimaneggiamento di spazi interni e del recupero di volumi anche in vista di nuove funzioni ma pur sempre nell'ambito delle attività autorizzate.

La possibilità di operare anche attraverso il cambio di destinazione d'uso, è collegata allo scopo di pervenire all'utilizzo di volumi esistenti nell'ambito (però) dell'attività autorizzata; se così non fosse, si finirebbe con l'affermare che agli edifici non residenziali di cui al comma 7 è consentito più di quanto il medesimo art. 4 al comma 3 consente agli edifici a destinazione residenziale prevalente: infatti se un edificio totalmente "non residenziale" potesse essere integralmente trasformato - ai sensi del comma 7, attraverso il cambio di destinazione d'uso - in edificio totalmente residenziale, non si comprenderebbe perché il medesimo art. 4 della L.R. n. 19 del 2009 abbia stabilito, al comma 3, che per gli edifici a prevalente destinazione residenziale, ..., è consentita, in alternativa all'ampliamento della volumetria esistente, la modifica di destinazione d'uso da volumetria esistente non residenziale a volumetria residenziale per una quantità massima del venti per cento.

4.4 Nella fattispecie si è appunto in presenza di un'ipotesi in cui un Permesso di costruire – n.93 del 14/8/2015 – è stato rilasciato per la realizzazione di manufatti agricoli per la conduzione del fondo con annessi depositi agricoli,



mentre la prima SCIA del 19/12/2016 è stata presentata per una nuova distribuzione della volumetria autorizzata a parità di cubatura dei corpi, senza dunque che vi sia alcuna nuova costruzione né modifica di quanto già assentito in termini di rimodulazione dei volumi. La zona in questione risulta dotata di tutte le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, come da perizia allegata agli atti e non smentita dall'Amministrazione, mentre l'attività commerciale/produttiva che si intende esercitare costituirebbe strumento di distribuzione dei prodotti agricoli della zona valorizzando le attività delle aziende ivi allocate ed è in rapporto di omogeneità con l'attività agricola.

Non risponde al vero quanto asserito – in sede di declaratoria di illegittimità delle SCIA dell'11/12/2017, del 18/5/2018 e del 4/7/2018 - dal Comune resistente, secondo il quale in zona agricola sarebbe precluso il cambio di destinazione d'uso da produttiva a commerciale e l'art.4, comma 7 citato non sarebbe applicabile in zona agricola; come sopra chiarito, la L.R. non contiene preclusioni alla trasformazione delle aziende agricole in produttive ed il testo della norma rappresenta il limite esterno dell'interpretazione della medesima, dovendosi ritenere precluse ipotesi di zonizzazione residenziale in aree a destinazione agricola. Come ampiamente chiarito, devono ritenersi ammessi i mutamenti di destinazione d'uso tra le diverse tipologie interne alle attività richiamate nel comma 7, ovvero commerciale, produttiva, turistico-recettiva e di servizi, con l'esclusione quindi dell'uso residenziale, sempre che detti cambiamenti siano compatibili o complementari e, in ogni caso, connessi con la destinazione funzionale precedente.

Il cambio di destinazione d'uso è un ulteriore strumento a disposizione, insieme all'esecuzione di opere interne, per riqualificare e adeguare le strutture già esistenti, purché, al pari della realizzazione di opere interne, anche il mutamento della destinazione d'uso avvenga nella prospettiva dell'utilizzo di quei volumi nell'ambito dell'attività autorizzata (attività produttive, commerciali, turistico-ricettive, di servizi) e dunque, in ultima analisi, nel

rispetto della destinazione non residenziale degli edifici, che non può essere anch'essa variata in deroga allo strumento urbanistico.

4.5 Contrariamente a quanto asserito dal Comune, l'art.6-bis della L.R. n.19/2009 non contiene alcuna preclusione alla trasformazione delle aziende agricole in strutture commerciali, anzi l'ultimo comma di tale disposizione legittima l'edificazione in zona agricola di nuove costruzioni a destinazione produttiva, senza che dunque debba intervenire alcuna variante dello strumento urbanistico a legittimare la cennata modifica di destinazione d'uso allorchè, come nella fattispecie, l'intervento ricade in zona agricola urbanizzata.

5. Ribadita l'omogeneità tra attività di produzione agricola ed attività commerciale, in conclusione il ricorso deve essere accolto con conseguente annullamento del provvedimento n. 31096 del 25.10.2018.

La complessità della vicenda e dell'interpretazione della norma controversa giustificano la compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (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.

La sentenza è depositata presso la Segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Napoli, nella Camera di Consiglio del giorno 4 giugno 2019 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Pennetti, Presidente

Gabriele Nunziata, Consigliere, Estensore

Antonella Lariccia, Primo Referendario

**Gabriele Nunziata**

**Giancarlo Pennetti**

IL SEGRETARIO