Pubblicato il 20/06/2025

N. 05393/2025REG.PROV.COLL.

N. 0**/2022 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale **** del 2022, proposto dal Comune di **** ****, in persona del sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Bruno Santamaria, con domicilio digitale p.e.c. in registri di giustizia

contro

****, rappresentata e difesa dall'avvocato Brunello De Rosa, con domicilio digitale p.e.c. in registri di giustizia

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia - sezione staccata di Brescia (sezione seconda) n. 215/2022

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di ****;

Viste le memorie e tutti gli atti della causa;

Relatore all'udienza straordinaria ex art. art. 87, comma 4-*bis*, cod. proc. amm. del giorno 4 giugno 2025 il consigliere Fabio Franconiero e uditi per le parti gli

avvocati Tommaso Santamaria, in sostituzione di Bruno Santamaria, e Brunello De Rosa;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'odierna appellata è proprietaria di un immobile in **** ****, via **** ****, censito a catasto fabbricati al foglio ****, mappale ****, subalterno ****, che a partire dal 2019 decideva di sottoporre a lavori edili di recupero dell'originaria destinazione residenziale, caduta in disuso. A questo scopo presentava all'amministrazione comunale svariate s.c.i.a.: una prima n. **** del 6 dicembre 2019 (prot. n. ****), con il seguente oggetto: «*intervento di ordinaria e straordinaria manutenzione in esistente immobile di tipo residenziale, con esecuzione di opere e modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti di edificio, nonché la creazione e realizzazione di servizi igienico-sanitari interni e degli impianti tecnologici*»; seguiva la s.c.i.a. n. ****del 28 gennaio 2020 (prot. n. ****), per la «*realizzazione di porticato e latrina esterna in esistente unità immobiliare dei quali non ci sono elementi burocratici a supporto della loro costruzione, vuoi per la modesta entità dei manufatti in questione, vuoi per il periodo di costruzione che risulta essere difficilmente identificabile*»; quindi, la s.c.i.a. n. **** del 6 marzo 2020 (prot. n. ****), per il recupero del sottotetto «*con esecuzione di opere e modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti di edificio, in variante alla S.C.I.A. nr. 6467 del 05/12/2019*»; ed infine, la s.c.i.a. n. **** del 17 marzo 2021 (prot. n. ****), per varianti in corso d'opera, consistenti nella realizzazione di un cappotto termico al piano primo e al sottotetto.

2. Su esposto di un comproprietario della corte interna comune ed all'esito di un sopralluogo dei propri tecnici l'amministrazione comunale attivava i suoi poteri repressivi, dapprima con la sospensione dei lavori (ordinanza del 21 aprile 2021, n. 70); e quindi con l'ingiunzione a demolire le opere realizzate, nel presupposto che le stesse avessero dato luogo ad una ristrutturazione edilizia in violazione della

normativa tecnica di attuazione del vigente piano di governo del territorio (ordinanza del 21 maggio 2021, n. ****).

3. Nelle premesse dell'ordinanza veniva dato atto che nelle sopra menzionate s.c.i.a. «*veniva omessa dal progettista l'evidenziazione dell'isolamento a cappotto posto al piano primo e al piano sottotetto*», e che, in particolare «*l'informazione relativa all'installazione del cappotto esterno, precedentemente previsto negli ambienti interni del fabbricato, era citata solo nella relazione descrittiva delle opere*»; ed ancora si esponeva che il medesimo progettista non aveva evidenziato «*l'eventuale presenza di diritti di terzi*» per il posizionamento del cappotto «*sull'area in comune*», e la conformità delle opere alla normativa urbanistica, secondo la quale nel centro storico di Rivolta è consentita l'installazione del cappotto limitatamente ad interventi di manutenzione straordinaria. Sulla base delle premesse ora richiamate, per quanto di interesse nel presente giudizio, veniva ordinata la «*rimozione dell'isolamento a cappotto posto al piano sottotetto*»; mentre per quanto riguarda il cappotto al piano primo ne veniva consentito il mantenimento alla seguente condizione: «*ottenimento dell'assenso da parte dei comproprietari dell'area comune sulla quale si affaccia il paramento murario*», con l'avviso che in caso contrario l'isolamento «*dovrà essere demolito*».

4. Il conseguente ricorso dell'interessata, rivolto non solo all'ordinanza di demolizione ma anche alla presupposta normativa tecnica di piano di governo del territorio richiamata dal provvedimento (n.t.a. 61.14 e 61.15), era accolto dall'adito Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia - sezione staccata di Brescia con la sentenza i cui estremi sono indicati in intestazione.

5. La pronuncia di primo grado statuiva che la rimozione del cappotto termico al piano sottotetto è illegittima per contrasto con la normativa di legge nazionale, gerarchicamente sovraordinata a quella dello strumento urbanistico locale, che sul piano edilizio riconduce gli interventi di isolamento termico che interessano l'involucro dell'edificio alla fattispecie della «*manutenzione straordinaria*», realizzabile

dunque «*mediante comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA)*»: art. 119, comma 13-*ter*, del decreto-legge 9 maggio 2020, n. 34 (recante *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*; convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77). Al medesimo riguardo veniva rilevata una «*contraddizione intrinseca nell'ingiunzione*», per il fatto che essa «*per un verso consente l'installazione del cappotto termico al primo piano dell'edificio perché l'intervento edilizio è qualificabile come intervento di manutenzione straordinaria*», e al contrario «*lo inibisce al piano secondo in quanto, trattandosi di recupero di sottotetto ai fini abitativi*», sulla base della sua riqualificazione come ristrutturazione edilizia. In relazione al piano primo la sentenza enucleava un ulteriore profilo di illegittimità, relativo alla condizione apposta al mantenimento dell'isolamento a cappotto data dell'assenso al suo mantenimento da parte dei comproprietari dell'area comune. Sul punto veniva statuito che esorbita dai compiti dell'amministrazione quello di «*risolvere i conflitti di interesse tra le parti in ordine all'assetto proprietario degli immobili interessati*», come invece avvenuto nel caso di specie attraverso la condizione censurata, conseguente ai rilievi dei tecnici comunali, i quali avevano accertato che «*la parete del piano primo e secondo sporge per un maggior spessore di 10 cm rispetto alla parete del piano terra, che va in prospettiva ad invadere il cortile comune*» (relazione in data 7 aprile 2021, prot. n. ****).

6. Contro la pronuncia di primo grado ha proposto appello l'amministrazione comunale.

7. Resiste l'originaria ricorrente.

DIRITTO

1. Con un primo motivo d'appello la sentenza viene censurata per non avere dichiarato il ricorso inammissibile, a causa della mancata sua notifica ex art. 41, comma 2, cod. proc. amm. al(l'unico) controinteressato, individuabile nel vicino «*comproprietario dell'area comune*» interessata dalla realizzazione del cappotto esterno all'edificio di proprietà della ricorrente, autore in tale qualità dell'esposto da cui

hanno tratto origine i provvedimenti comunali impugnati e che in ragione di ciò dovrebbe quindi considerarsi portatore di un interesse contrario all'accoglimento dell'impugnazione contro questi ultimi.

2. Con un secondo motivo d'appello la sentenza di primo grado viene censurata per avere qualificato il contestato intervento edilizio non già come ristrutturazione edilizia, in contrasto pertanto con la normativa tecnica di strumento urbanistico comunale (art. 61.14 e 61.15 del piano di governo del territorio), ma come manutenzione straordinaria, nella quale la realizzazione di un cappotto termico è espressamente ricondotta dalla prevalente legislazione nazionale, ed in particolare ai sensi del citato art. 119, commi 1, lett. a), e 13-*ter*, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34. La statuizione sarebbe inficiata da un'insufficiente apprezzamento delle circostanze di fatto oggetto di controversia, contraddistinte dalla presentazione di «*una serie di SCIA*», attraverso le quali si sarebbe dato luogo ad uno «*spacchettamento*» sul piano documentale di interventi invece valutabili in modo unitario e nel loro complesso riconducibili ad una ristrutturazione edilizia, comportante «*una modifica sostanziale dell'immobile*», non consentita in base alla normativa tecnica di attuazione del piano di governo del territorio posta a base dei provvedimenti impugnati. In questo senso dovrebbe aversi riguardo al fatto che il cappotto termico è stato realizzato all'esterno del fabbricato, laddove invece nelle s.c.i.a. si era attestata la sua realizzazione all'interno dello stesso, previo rialzo del tetto di copertura di circa 2 metri e modificazione delle aperture, in assenza di titolo abilitativo. La sentenza non avrebbe inoltre considerato che l'ultima s.c.i.a. non avrebbe potuto perfezionarsi, perché recante informazioni incomplete e dichiarazioni non conformi al vero, in violazione dell'art. 19, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241.

3. Con un terzo motivo d'appello si contesta che l'intervento repressivo dell'autorità comunale in materia edilizia non possa estrinsecarsi «*per tutelare i diritti*

di terzi quali, ad esempio, il rispetto delle distanze dai confini di proprietà o del distacco dagli edifici», come invece statuito dalla sentenza di primo grado con riguardo alla condizione per il mantenimento del cappotto esterno al primo piano, data dalla necessità di ottenere il consenso dei comproprietari dei beni comuni. Si sottolinea in contrario che le verifiche in questa direzione afferirebbero ad un profilo di legittimità del titolo edilizio, anche sulla base di un atto del privato quale la s.c.i.a., consistente nella legittimazione del richiedente a realizzare le opere segnalate alla competente amministrazione comunale, la cui mancanza avrebbe in tesi attitudine a rendere queste illegittime.

4. Le censure così sintetizzate sono fondate in parte.

5. Va respinta l'eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso di primo grado per omessa notifica all'unico controinteressato. Sul piano sostanziale, non riveste tale qualità chi è autore di esposti relativi a presunti abusi edilizi finalizzati a sollecitare la competente autorità comunale ad esercitare i propri poteri repressivi in materia. La presentazione dell'esposto non vale infatti a differenziare automaticamente la posizione del presentatore da quella del *quivis de populo* rispetto al ripristino della legalità urbanistico-edilizia e dunque non fonda di per sé alcuna posizione legittimante all'effettivo esercizio del potere della competente autorità comunale.

6. A questo riguardo occorre invece che le opere contestate abbiano arrecato un pregiudizio alla proprietà vicina e che ciò sia concretamente verificabile in sede giurisdizionale, sotto il profilo della condizione dell'azione data dall'interesse a ricorrere (in questi termini, per tutte: Cons. Stato, Ad. plen., 9 dicembre 2021, n. 22). Tuttavia sul punto non viene prospettato alcunché e, come di seguito più diffusamente esposto, nessun elemento a sostegno dell'ipotesi di pregiudizio per la proprietà del vicino è ricavabile nemmeno nell'ordine di demolizione impugnato.

7. Oltre al dato sostanziale finora esposto, comunque sufficiente per il rigetto dell'eccezione, difetta anche il requisito formale necessario per assumere la qualità di controinteressato rispetto ad un provvedimento amministrativo. Esso è dato dall'espressa menzione in esso del soggetto a vantaggio del quale il provvedimento medesimo si pone. Ebbene, nel caso di specie l'ordinanza di demolizione impugnata fa sì menzione dell'esposto come mera scaturigine dell'attività di accertamento, ma non si specificano tuttavia le generalità del suo autore, come peraltro nel motivo d'appello in esame, né tanto meno sotto che profilo dalle opere per cui è ingiunta la demolizione sarebbe derivata una lesione alla proprietà dell'autore dell'esposto medesimo.

8. A quest'ultimo riguardo va richiamato il puntuale rilievo della sentenza di primo grado, non oggetto di censura sul punto, la quale ha dato atto che la pretesa incisione «*sulle distanze tra i fabbricati confinanti*» non è esplicitata nell'ordinanza di demolizione - «*tale profilo di illegittimità non è evidenziato nel provvedimento impugnato*» - ma «*solo dalle difese di controparte*», ovvero dell'amministrazione odierna appellante. Quest'ultima non può quindi fondatamente pretendere nella presente sede giurisdizionale di sollevare alcuna questione relativa all'estensione del contraddittorio nei confronti di un'asserita parte necessaria che essa stessa ha omesso di generalizzare nel provvedimento impugnato e di cui non è stata parimenti in grado di indicare a tutela di quale interesse il potere repressivo è stato esercitato.

9. Nel merito, l'appello è fondato solo in parte, come sopra accennato. Va infatti confermato l'annullamento dell'ordine di rimozione del cappotto esterno realizzato al piano primo dell'immobile di proprietà del ricorrente.

10. La conferma della statuizione di accoglimento del ricorso per questa parte va a sua volta ricavata dall'incontestato accertamento svolto sul punto dalla sentenza, secondo cui sulla base delle difese comunali - integrative della motivazione del

provvedimento impugnato, come poc'anzi chiarito - l'ordine repressivo è giustificato in via esclusiva da esigenze di risoluzione di possibili controversie tra privati, derivanti dall'ipotizzata occupazione dell'area interna comune all'autore dell'esposto. Sennonché, diversamente da quanto suppone l'appello comunale, il profilo in questione non afferisce alle funzioni istituzionali dell'amministrazione pubblica nella materia dell'edilizia ed in particolare alla legittimazione nei confronti di quest'ultima del privato interessato a realizzare l'intervento oggetto di s.c.i.a., ai sensi dell'art. 23, comma 1, del testo unico dell'edilizia, di cui al DPR 6 giugno 2001, n. 380. Quindi, nel caso di specie la legittimazione è insita nell'incontroversa circostanza che il cappotto termico è stato realizzato su un immobile di proprietà dell'originaria ricorrente.

11. Il fatto che l'opera come in concreto realizzata possa avere leso diritti di terzi attiene invece al diverso profilo della sua conformità al titolo edilizio, sulla cui base l'autorità comunale è per legge legittimata ad intervenire attraverso i propri poteri repressivi, come nel caso di specie. A quest'ultimo riguardo, tuttavia, in mancanza di profili pubblicistici di carattere urbanistico-edilizio, l'incisione della sfera privata deve risultare con evidenza, sulla base della documentazione disponibile in sede istruttoria, e senza necessità di accertamenti ulteriori da parte dell'amministrazione, che sul punto non è tenuta a sostituirsi ai diretti interessati (in questo senso è la giurisprudenza amministrativa costante, da ultimo ribadita da: Cons. Stato, II, 1 settembre 2022, n. 7648; IV, 14 settembre 2023, n. 8330; 21 aprile 2023, n. 4084; VI, 29 marzo 2023, n. 3207; 7 febbraio 2023, n. 1289; 31 ottobre 2022, n. 9387).

12. In relazione al profilo ora evidenziato è tuttavia sufficiente richiamare il difetto di motivazione da cui risulta sul punto affetta l'ordinanza di demolizione impugnata, nella parte concernente la condizione per il mantenimento dell'isolamento a cappotto data dall'ottenimento dei «*comproprietari dell'area comune*», secondo quanto accertato dalla sentenza di primo grado. Per le medesime ragioni,

non possono avere alcun rilievo le pretese falsità dichiarative del progettista della ricorrente, dal momento che dalla motivazione del provvedimento impugnato non emerge che l'intervento repressivo si sia fondato sul presupposto in questione.

13. L'ordine di rimozione è per contro legittimo nella parte concernente il piano sottotetto oggetto di recupero a fini abitativi. Come infatti si deduce nell'appello comunale, la realizzazione dell'isolamento termico di questa parte dell'immobile si inserisce nell'ambito di opere comportanti un innalzamento del piano, dalle originarie altezze pari a metri 0,85 in gronda e 2,20 in colmo, a metri 1,75 in gronda e 3,05 in colmo. L'incontestata circostanza consente di ritenere l'intervento esorbitante dai limiti della manutenzione straordinaria assentibile mediante s.c.i.a., ai sensi del sopra richiamato art. 119, commi 1, lett. a), e 13-*ter*, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34.

14. Infatti, diversamente da quanto affermato dalla sentenza, non viene qui in rilievo la validità sul piano nazionale della definizione fornita dalla normativa di legge ora richiamata agli interventi, fiscalmente agevolati, di isolamento termico degli edifici, e la sua prevalenza rispetto alle discipline urbanistiche locali. Al contrario, l'intervento repressivo è in questo caso giustificato sul piano della legittimità urbanistico-edilizia dal fatto che l'isolamento a cappotto si inserisce in un più ampio complesso di opere comportanti la modifica dell'altezza dell'edificio e della sua consistenza volumetrica.

15. In questa direzione è possibile trarre elementi a conferma dalla stessa formulazione della norma di legge nazionale, che riconduce la realizzazione dell'isolamento a cappotto dell'edificio agli interventi di manutenzione straordinaria ad «*esclusione di quelli comportanti la demolizione e la ricostruzione degli edifici*». Quest'ultima previsione è indicativa della volontà legislativa di non incidere sulle generali definizioni degli interventi edilizi enunciate dall'art. 3 del testo unico di cui al DPR 6 giugno 2001, n. 380, ma di ricondurre ad una di esse - la manutenzione

straordinaria di cui al comma 1, lett. b) - quelle previste nella misura agevolativa, a condizione tuttavia che della stessa ne siano ravvisabili i presupposti, che spetta all'autorità comunale verificare.

16. Il profilo ora evidenziato vale infine ad escludere che vi possa essere contraddizione tra le diverse qualificazioni dell'intervento di isolamento termico tra il piano primo e quello sottotetto e dalla diversa richiesta di titoli edilizi per essi dovuti, come invece statuito dalla sentenza di primo grado e come deduce l'originaria ricorrente nelle proprie difese rispetto all'appello. Non si tratta in realtà di una diversa qualificazione sul piano edilizio di un'opera avente caratteristiche unitarie, ma di un trattamento differenziato conseguente al fatto che gli interventi realizzati, oggetto di quattro s.c.i.a., pur teleologicamente orientati a recuperare la funzione abitativa di un edificio con caratteristiche di vetustà non si sono tuttavia limitati sul piano strutturale al mantenimento della sua conformazione volumetrica e all'altezza originarie.

17. L'appello deve quindi essere accolto nei limiti di quanto esposto, con corrispondente riforma della sentenza di primo grado e rigetto per questa stessa parte del ricorso originario. La reciproca soccombenza e la novità della questione controversa giustifica la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte, nei termini indicati in motivazione e, per l'effetto, in riforma parziale della sentenza di primo grado, respinge per questa parte il ricorso, con conferma per il resto dell'annullamento del provvedimento impugnato.

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 4 giugno 2025, tenuta da remoto ai sensi dell'art. 17, comma 6, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente FF, Estensore

Giordano Lamberti, Consigliere

Giovanni Sabbato, Consigliere

Sergio Zeuli, Consigliere

Maria Grazia Vivarelli, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Fabio Franconiero

IL SEGRETARIO