

Publicato il 03/02/2021

N. 01429/2021 REG.PROV.COLL.
N. 08159/2018 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 Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8159 del 2018, proposto da

La Fenice Immobiliare S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Claudio Fassari, Chiara Vadala', con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

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

per l'annullamento

dell'ordinanza n. 1 del 17.04.2018 prot n. 2369 del Comune di Nerola, emessa dal Responsabile del Settore Terzo - Servizio Tecnico, con il quale si ordina alla ricorrente la demolizione delle tramezzature interne realizzate e la riduzione in pristino, come da disposizione di cui alla DIA prot. 2257 del 30.04.2010.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Nerola;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 dicembre 2020, tenutasi mediante collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25, d.l. n. 137/2020, la dott.ssa Floriana Rizzetto ;

La Società ricorrente premette di essere proprietaria di un sito in Via Salaria Vecchia, 99/b (distinto al catasto al foglio 9, part. 3-0, sub 25 e 45), un tempo adibito a sansificio in disuso, successivamente ristrutturato, con permesso a costruire n. 1533/2006, 1592/2008, 1597/2008, e DIA per opere di completamento n. 2257/2010, con nuova destinazione (residenziale, direzionale e commerciale), per la quale al termine dei lavori era stata presentata richiesta di agibilità.

La Società Sportiva Dilettantistica King Sporting Club S.r.L. aveva preso in affitto (con decorrenza 01.01.2015 per sei anni, più rinnovo per altri sei) il locale seminterrato e piano terra del fabbricato "A" ((distinto al catasto al foglio 9, part. 370, sub 25 e 45) per adibirlo a palestra con annessa attività di intrattenimento, e, dopo aver ottenuto il parere favorevole con prescrizioni dal Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco in data 01.02.2013, ha presentato Segnalazione Certificata di Inizio Attività al SUAP.

A detta società è subentrata la Società Sportiva Dilettantistica La Fenice Sporting Club che svolge attività dilettantistica senza fine di lucro, che dopo il completamento dei lavori di messa in sicurezza degli impianti, nonché modifiche nella disposizione dei tramezzi interni al piano locato, ha presentato SCIA al SUAP in data 23.01.2015 ed ha avviato l'attività sportiva nei locali in questione.

Con l'ordinanza n. 1 del 17.4.2018 è stata ingiunta alla (sola) ricorrente– mentre l'Associazione Sportiva non riceveva alcuna notificazione – l'eliminazione degli interventi seguenti, ritenuti asseritamente abusivi: "a magazzino e box (categoria C) a palestra (categoria D), del piano interrato del fabbricato "A" su descritto,

nonché difformità nella divisione degli spazi interni rispetto ai progetti depositati in sede di permesso a costruire e DIA di completamento opere.

Con il ricorso in esame è stata impugnata l'ordinanza in parola deducendo le seguenti censure:

1) VIOLAZIONE DELL'ART. 31 DPR 380/2001 ED ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DI ISTRUTTORIA ED ERRONEITÀ DEL PRESUPPOSTO.

Con il primo motivo la ricorrente lamenta che l'ordinanza impugnata, concernente abusi edilizi, è stata notificata esclusivamente alla società proprietaria dei locali, che non ne aveva la disponibilità materiale essendo locati dal 01.01.2015 alla Società Sportiva Dilettantistica, che ne aveva autonomamente modificato parzialmente la disposizione interna degli spazi.

La ricorrente invoca la giurisprudenza formatosi sull'ordinanza di demolizione, così come sugli atti consequenziali, ai sensi dell'art. 31 DPR 380\2001, che, facendo applicazione dei principi espressi dalla sentenza della Corte Costituzionale 15 luglio 1991 n. 345, per cui il destinatario delle sanzioni edilizie deve essere il responsabile dell'abuso, "limita" la responsabilità, per l'inottemperanza all'ordine di ripristino, del proprietario che ha perduto la materiale disponibilità dell'immobile concesso in locazione, salvo che non sia evidente il suo coinvolgimento nell'aver consentito l'intervento abusivo.

Conseguentemente l'ordinanza impugnata avrebbe illegittimamente colpito la società immobiliare, che non costituisce l'effettivo legittimato passivo, che ha perduto disponibilità e godimento del bene, nei cui confronti non è produttiva di effetti; in ogni caso si è immediatamente attivata per la rimozione dello stato di abusività, imponendo al conduttore di presentare una SCIA a sanatoria delle opere realizzate, che è stata depositata presso il Comune il 7.6.2018.

Nel merito del provvedimento, inoltre, eccepisce che l'intervento contestato non ha comportato aumenti di volumetria, ma una mera riorganizzazione interna

degli spazi, autorizzabile a mezzo di una semplice SCIA, che è stata presentata dall'Associazione Sportiva Dilettantistica in data 07.06.2018.

2) VIOLAZIONE DELL'ART. 32 GOMMA 4 L. 383/2000. INESISTENZA DELL'ABUSO IN RELAZIONE AL CAMBIO DI DESTINAZIONE D'USO;

Con il secondo mezzo di gravame la ricorrente contesta la violazione dell'art. 32, comma 4, della l. n. 383/2000, che prevede che “la sede delle associazioni di promozione sociale ed i locali nei quali si svolgono le relative attività sono compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee previste dal DM 2.4.1968 indipendentemente dalla destinazione urbanistica”, sottolineandone la natura di disposizione incentivante, volta a favorire lo svolgimento delle attività, ritenute meritorie, dalle associazioni di promozione sociale, valorizzata dalla giurisprudenza in materia già in tempi risalenti.

La portata derogatoria del citato art. 32, comma 4, della l. n. 383/2000, comporta la liceità dell'operazione di destinazione dei piani interrati catastalmente assegnati a cantine, depositi, magazzini, autorimesse e impianti termici a servizio dell'edificio, anche a locali per attività sportiva dilettantistica. Per cui non è corretta la qualificazione in termini di abuso edilizio del cambio di destinazione d'uso contestata con l'ordinanza di demolizione impugnata.

3) VIOLAZIONE PER ECCESSO DI POTERE. SOSPENSIONE DELL'ESECUTIVITÀ DEL PROVVEDIMENTO IMPUGNATO A FRONTE DELLA PRESENTAZIONE DI SCIA EX ART. 36 DPR 380/01.

Con il terzo motivo la ricorrente eccepisce che la domanda di sanatoria – presentata mediante SCIA prot n.3370 del 07.06.2018 - sospende l'esecutività dell'ordine di demolizione e pertanto preclude all'amministrazione di adottare gli atti repressivi e sanzionatori conseguenti all'accertamento della sua inottemperanza, in primis l'acquisizione del bene al patrimonio comunale.

In data 1.8.2018 la ricorrente ha depositato la nota del 31.7.2018 con cui l'ufficio tecnico, competente a pronunciarsi nell'ambito dell'istruttoria preliminare sull'istanza di accertamento di conformità, rappresentava che “nulla osta alla sanatoria delle opere interne relative alle tramezzature”, mentre, per quanto riguarda la questione del mutamento della destinazione d'uso si riteneva di attendere l'esito del ricorso.

Con memoria illustrativa della produzione documentale la ricorrente ha evidenziato come lo stesso comportamento del Comune sia indicativo dello speciale *favor* della normativa invocata a fondamento del secondo mezzo di gravame, di cui invoca l'applicazione per risolvere la controversia.

Con ordinanza collegiale n. 8786/2018 è stata disposta la regolarizzazione del ricorso secondo le regole del processo amministrativo telematico.

Sono stati disposti incumbenti istruttori con ordinanza n. 5526/2018, rimasti ineseguiti, reiterati con ordinanza n. 7597/2018, sospendendo nelle more l'atto impugnato.

Si è costituito in giudizio il Comune intimato con atto di stile, depositando i documenti richiesti, nonché un rapporto sull'istruttoria preliminare dell'istanza di accertamento di conformità in cui è stato confermato quanto rappresentato dall'ufficio tecnico con la nota del 31.7.2018 depositata dal ricorrente.

In vista della camera di consiglio fissata per la trattazione dell'istanza cautelare, il Comune ha depositato una memoria a difesa del proprio operato, eccependo che la mancata notifica dell'ordinanza di demolizione all'Associazione sportiva non costituisce un vizio dell'atto impugnato, trattandosi di mera irregolarità sanabile, tanto più che quest'ultima è a conoscenza del provvedimento e dell'istanza di accertamento di conformità; nel merito contesta l'applicabilità dell'art. 32 della legge n. 383/2000 in quanto tale norma di favore è stata abrogata dall'art. 102 del d.lgs. n. 117/2017.

Con ordinanza cautelare n. 1894/2019 è stata accolta l'istanza di sospensiva fino alla decisione sull'istanza di sanatoria presentata dall'Associazione sportiva in parola; poi prorogata, nelle more della conclusione del relativo procedimento, con ordinanza sospensiva n. 4673/2019.

In data 3.7.2019 il Comune ha depositato la nota del 20.6.2019 con cui l'Ufficio Tecnico ha disposto un supplemento di istruttoria finalizzato a verificare la presenza o meno della vocazione produttiva dell'Associazione sportiva in parola, che costituisce il presupposto per applicare la normativa di favore invocata dalla ricorrente ed accogliere l'istanza di accertamento di conformità dell'intervento in contestazione.

Con ordinanza n. 7689/2019 è stata accolta l'istanza cautelare, in considerazione del *periculum in mora*, fissando l'udienza per la trattazione del merito al 22.12.2020.

In vista dell'udienza di trattazione del merito la ricorrente ha depositato una memoria conclusionale, replicando all'eccepita abrogazione della norma in contestazione ad opera del d.lgs. n. 117/2017, richiamato dal Comune, opponendo che tale testo legislativo ha sostanzialmente riprodotto la norma all'art. 71, estendendola a tutti i soggetti del cd. Terzo settore.

All'udienza del 22.12.2020 la causa è stata trattenuta in decisione.

Costituisce oggetto di impugnativa il provvedimento con cui il Comune ordina la riduzione in pristino dello stato preesistente di un locale ad uso magazzino (Categoria catastale C) nel quale erano state realizzate alcune modifiche interne e modificata la destinazione d'uso a palestra (categoria D6: locali per esercizi sportivi).

La ricorrente asserisce che tali opere sono state realizzate dalla Società Sportiva Dilettantistica La Fenice Sporting Club, che ha preso in affitto i locali in questione per svolgervi l'attività di promozione ed avviamento allo sport senza fine di lucro, secondo previsione statutaria. Contesta la legittimità dell'ingiunzione di ripristino, disposta dal Comune che ha qualificato tali

interventi come “abusi edilizi” in quanto non corrispondenti ai titoli edilizi (permesso a costruire n. 1533/2006, 1592/2008, 1597/2008, e DIA per opere di completamento n. 2257/2010) rilasciati a favore della società di costruzioni per la realizzazione dell’immobile in cui detto locale è inserito (al piano seminterrato e piano terra), senza considerare la normativa derogatoria a favore dell’attività di promozione in parola prevista dall’art. 32, co. 4 della L. 7-12-2000 n. 383

Va in via preliminare riconosciuto l’interesse della società di costruzioni ricorrente, unica destinataria dell’ordinanza di demolizione dell’intervento in contestazione – realizzato dall’Associazione di promozione sportiva affittuaria dei locali in parola - all’impugnativa del provvedimento in parola, che assume illegittimo nel suo contenuto sostanziale, considerato anche il danno che questa subirebbe dall’eliminazione della palestra con una diminuzione di valore degli immobili costruiti in luogo dell’antico frantoio, che lo renderebbero un insediamento isolato privo di opportunità per i giovani (come emerso in sede di discussione dell’istanza cautelare).

Nel merito il ricorso è fondato sotto l’assorbente profilo di censura, dedotto con il primo ed il secondo mezzo di gravame, del difetto di istruttoria in relazione all’esistenza dei presupposti di fatto e delle condizioni per l’applicazione della normativa di favore dettata dall’art. 32, co. 4 della L. 7-12-2000 n. 383 (Disciplina delle associazioni di promozione sociale).

Tale disposizione prevede che: *"La sede delle associazioni di promozione sociale ed i locali nei quali si svolgono le relative attività sono compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee previste dal decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968, indipendentemente dalla destinazione urbanistica"*.

Si tratta di una norma derogatoria, intesa ad agevolare le attività delle associazioni di promozione sociale, facilitando l’apprestamento delle strutture destinate allo svolgimento delle attività sociali, da ritenersi *ex lege* “compatibili

con ogni destinazione d'uso”, quindi a prescindere dalla destinazione del singolo fabbricato in cui si inseriscono, come evidenziato dalla giurisprudenza in materia (vedi, da ultimo, tra tante, Cons. di Stato, V, 15/01/2013 n. 181, TA.R. Lombardia sez. II, 18/07/2013, n. 1911).

Ciò è riconosciuto dallo stesso Comune che, a seguito della presentazione di SCIA a sanatoria dell'intervento in contestazione, ha reso parere favorevole in merito alle opere interne e, per quanto concerne il mutamento di destinazione d'uso, dopo un primo atto soprassessorio, in attesa della decisione del ricorso, s'è poi spontaneamente determinato a disporre approfondimenti istruttori volti a verificare l'appartenenza dell'Associazione sportiva in parola tra gli Enti del Terzo Settore, beneficiari della speciale norma di favore soprarichiamata.

È pertanto pacifico che l'ordinanza impugnata sia stata disposta senza considerare la possibilità di far applicazione della norma invocata dal ricorrente, e che, anche successivamente alla presentazione del ricorso ed all'avvio del procedimento di esame dell'istanza di accertamento di conformità, l'Amministrazione, nella propria memoria difensiva, prospetta dubbi in merito non solo all'applicabilità di tale beneficio, ma persino della persistente attualità della normativa speciale in parola, eccependone l'intervenuta abrogazione a seguito dell'entrata in vigore del Codice del Terzo Settore.

Ciò induce il Collegio a svolgere alcune considerazioni utili a dirimere i dubbi sollevati dall'Amministrazione, anche al fine di indirizzare l'azione successiva, in sede di riedizione del provvedimento, che risulta viziato da difetto di istruttoria, come di seguito meglio illustrato.

Il Collegio condivide l'orientamento giurisprudenziale richiamato dalla ricorrente, che giustifica un'interpretazione della norma conforme alla sua finalità di disciplina volta ad agevolare attività ritenute meritorie di essere incentivate, anche mediante una disciplina *ad hoc* degli strumenti giuridici ordinari di governo dell'attività edilizia dei privati. È un principio generale favorevole alle

Associazioni che svolgono senza fini di lucro determinate attività, come si evince dalla sua portata generale, di recente consacrata dal Codice del Terzo settore, approvato con d.lgs. n. 117/2017 n. 117, che all'art. 71, ribadisce che: *“Le sedi degli enti del Terzo settore e i locali in cui si svolgono le relative attività istituzionali, purché non di tipo produttivo, sono compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee previste dal decreto del Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968 n. 1444”*.

Non è perciò condivisibile la prospettazione della resistente ove eccepisce che l'art. 32 della legge n. 383/2000 non sarebbe più applicabile in quanto abrogato dall'art. 102 del d.lgs. n. 117/2017: il Codice in parola ha “abrogato” la disposizione, per soli fini di riordino dei testi normativi, ma non ha abrogato la norma, che non solo viene riprodotta nello stesso Codice, ma addirittura elevata a principio generale valevole per tutte quelle attività private di interesse generale contemplate dal Codice, che, proprio per la loro meritorietà, prevede una serie di misure di sostegno a favore di tali soggetti (inclusa l'erogazione di fondi pubblici o benefici fiscali, la concessione in uso di beni pubblici, agevolazioni per lo svolgimento dell'attività commerciale ed edilizia con alleggerimento rispetto al regime autorizzatorio ordinario etc., come previsto dall'art. 71 e segg del medesimo Codice).

Alla luce di tali principi va esaminata la legittimità dell'ordinanza impugnata.

Orbene, nel caso in esame, l'intervento repressivo del Comune è stato condotto equiparando le opere realizzate a quelle che un privato avrebbe realizzato nel suo esclusivo interesse personale, tanto che ha notificato alla sola ricorrente l'ordinanza di demolizione, senza indirizzare la medesima ingiunzione all'Associazione sportiva responsabile delle stesse, per un difetto di istruttoria sui presupposti di fatto, ignorando che quest'ultima fosse l'autrice degli interventi in contestazione ovvero che avesse natura di Ente di promozione sportiva senza fini di lucro, e su un mancato approfondimento della normativa applicabile, come pare evincersi dai dubbi prospettati nella memoria difensiva

dell'Amministrazione in merito all'intervenuta abrogazione dell'art. 32 co. 4 L. 383/2000.

Il ricorso risulta pertanto fondato sotto l'assorbente profilo di censura del difetto di istruttoria sui presupposti di fatto e sulla normativa applicabile e va pertanto accolto con conseguente annullamento, per l'effetto, dell'atto impugnato; sono fatti salvi, ovviamente, gli ulteriori provvedimenti che l'Amministrazione intenderà adottare all'esito della rinnovata attività istruttoria.

Quanto alle spese di lite sussistono giusti motivi per disporre la compensazione tra le parti tenuto conto del comportamento processuale dell'Amministrazione che ha comunque già in corso di giudizio attivato le verifiche di competenza per tentare di risolvere il contenzioso insorto con la ricorrente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, ai sensi di cui in motivazione, e, per l'effetto annulla, per quanto di ragione, l'atto impugnato; fatti salvi gli ulteriori provvedimenti.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 dicembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Donatella Scala, Presidente

Floriana Rizzetto, Consigliere, Estensore

Marco Bignami, Consigliere

L'ESTENSORE
Floriana Rizzetto

IL PRESIDENTE
Donatella Scala

IL SEGRETARIO