

Publicato il 27/12/2021

**N. 08635/2021REG.PROV.COLL.**

**N. 07014/2015 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 Sesta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7014 del 2015, proposto da

Cassina Antonio, quale procuratore dei Signori Marco Torricelli, Luigi Torricelli, Giovanni Torricelli, Eugenio Torricelli, Maria Torricelli, Celestina Torricelli, Marcella Torricelli, Amalia Torricelli, Annamaria Torricelli, in qualità di eredi di Antonia Torricelli, Pietro Colombo e Alessandro Colombo, rappresentati e difesi dall'avvocato Graziano Dal Molin, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Giancarlo Viglione in Roma, Lungotevere dei Mellini, 17;  
**contro**

Comune di Inverigo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Cristina Della Valle e Lorenzo Spallino, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Cristina Della Valle in Roma, via Merulana, 234;

**per l'annullamento e/o la riforma**

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda) n. 01119/2015, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 settembre 2021 il Cons. Francesco De Luca;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. Ricorrendo dinnanzi a questo Consiglio, il Sig. Cassina, nella qualità di procuratore degli eredi dei Sig.ri Antonia Torrielli, Pietro Colombo e Alessandro Colombo, ha impugnato la sentenza n. 1119/15, con cui il Tar Lombardia, Milano, ha rigettato il ricorso di prime cure, diretto ad ottenere l'annullamento del provvedimento del Comune di Inverigo n. 15986 dell'11.12.2009, contenente l'ordine di non effettuare le opere di cui alla DIA n. 14680 dell'11.11.2009.

Secondo quanto dedotto in appello:

- l'immobile per cui è controversia è di proprietà dei sig.ri Torricelli e Colombo ed è composto da due piani fuori terra e da un sottotetto, avendo come destinazione prevalente quella residenziale (tre unità immobiliari); lo stesso immobile, in minima parte, al piano terra era destinato a magazzino e ufficio;
- la parte appellante ha presentato, in nome e per conto dei proprietari, una denuncia di inizio attività avente ad oggetto la ristrutturazione dell'immobile con creazione di un piano aggiuntivo e di un piano interrato per autorimesse private, cantine, locali di servizio, con modifica di quantità, dimensione e disposizione interna degli appartamenti, modifica della facciata, degli accessi e dei percorsi, nonché rifacimento degli impianti;
- l'Amministrazione comunale con il provvedimento censurato in prime cure ha ordinato di non eseguire i lavori denunciati, tenuto conto che la fattispecie in esame sarebbe ricaduta nella seconda parte dell'art. 32.1.2 delle NTA del Piano Regolatore Urbanistico Generale, abilitante la realizzazione di interventi di trasformazione (comprendenti l'intervento denunciato di insediamento di un nuovo complesso residenziale in luogo della preesistente attività produttiva) solo previa approvazione di piano attuativo, esteso all'intero comparto; l'intervento avrebbe configurato una nuova costruzione con aumento di volumetria e non una ristrutturazione edilizia; la realizzazione dell'autorimessa e della relativa rampa di accesso non avrebbe rispettato le previsioni normative comunali in tema di distanze dei manufatti seminterrati dalla strada;
- l'appellante ha impugnato dinnanzi al Tar il provvedimento inibitorio assunto dall'Amministrazione comunale, deducendo l'erroneo inquadramento dell'intervento da parte del Comune nell'ambito della nuova costruzione anziché della ristrutturazione edilizia, l'errata applicazione della norma dello strumento pianificatorio generale e l'ammissibilità della realizzazione delle autorimesse pertinenziali; il Comune, inoltre, non avrebbe potuto preavvertire la possibilità di segnalazione del professionista all'autorità giudiziaria e all'ordine professionale in assenza di false attestazioni da parte dello stesso;
- il Tar ha rigettato il ricorso.

2. Avverso la sentenza gravata il Sig. Cassina ha proposto appello, contestando la decisione del Tar di qualificare l'intervento edilizio in contestazione, anziché come ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione inerente ad un edificio a destinazione prevalentemente residenziale (ammessa dallo strumento pianificatorio comunale), come insediamento di nuove unità residenziali al posto di preesistenti unità produttive, precluso dalla normativa urbanistica locale di riferimento.

Lo stesso appellante ha riproposto i motivi assorbiti in primo grado, riguardanti il distanziamento dal confine stradale dell'autorimessa interrata e della relativa rampa di accesso, la necessità di computare ai fini della ricostruzione dell'edificio la volumetria espressa dai magazzini demoliti, nonché la carenza di responsabilità del professionista abilitato in ordine a quanto asseverato nella DIA.

3. L'Amministrazione comunale si è costituita in giudizio con atto del 7 dicembre 2015, resistendo all'appello.

4. Con atto notificato all'Amministrazione comunale in data 25 febbraio 2021 e depositato in data 4 marzo 2021 il difensore della parte appellante ha dichiarato la morte del Geom. Cassina ai sensi dell'art. 79, comma 2, c.p.a. e dell'art. 300 c.p.c.

5. Con memoria dell'11 luglio 2021 il difensore del Geom. Cassina ha chiesto a questo Consiglio di dichiarare l'interruzione del presente giudizio ai sensi dell'art. 79, comma 2, c.p.a.

6. L'Amministrazione comunale con memoria del 13 luglio 2021, tenuto conto del decorso del termine per la tempestiva riassunzione del processo, ha chiesto che venisse dichiarata *"l'intervenuta estinzione del giudizio"*.

7. Con repliche del 23 luglio 2021 il difensore del Geom. Cassina ha ritenuto nella specie non integrata una fattispecie di interruzione del processo, tenuto conto che un tale effetto potrebbe prodursi *"solo a seguito dell'adozione di pronuncia del Collegio in accoglimento della richiesta esplicita di interruzione del giudizio svolta nella memoria di parte appellante del 7-11.7.2021 depositata il 12.7.2021 e non certamente dalla dichiarazione della morte del geom. Cassina pur effettuata da codesta difesa"*.

8. Le parti hanno presentato richiesta congiunta di passaggio in decisione della controversia senza preventiva discussione.

9. La causa è stata trattenuta in decisione nell'udienza pubblica del 24 settembre 2021.

10. Preliminarmente, devono essere esaminate le richieste delle parti, incentrate sull'integrazione di una causa interruttiva del processo.

10.1 In particolare, il difensore della parte ricorrente, avendo ritualmente dichiarato e notificato il decesso del Geom. Cassina, ha ritenuto integrato un evento interruttivo rilevante ai sensi dell'art. 300 c.p.c., in combinato disposto con l'art. 79, comma 2, c.p.a., chiedendo, per l'effetto, che questo Consiglio dichiarasse l'interruzione del processo. L'Amministrazione comunale, prendendo posizione sulle avverse deduzioni, ha ritenuto che l'integrazione di una causa di estinzione del processo abbia determinato l'estinzione del giudizio, tenuto conto che, operando l'effetto estintivo a prescindere dall'ordinanza dichiarativa giudiziale, gli aventi causa del ricorrente avrebbero dovuto provvedere alla tempestiva prosecuzione o riassunzione del giudizio a far data dalla notificazione dell'evento interruttivo (nella specie avvenuta in data 25 febbraio 2021).

Pertanto, non essendo stato riassunto o proseguito il giudizio nel termine perentorio di cui agli artt. 302 e 303 c.p.c., l'Amministrazione comunale ha chiesto che questo Consiglio provvedesse alla dichiarazione dell'intervenuta estinzione del processo.

10.2 Entrambe le richieste di parte (di dichiarazione dell'interruzione e dell'estinzione del processo) devono essere disattese, in quanto argomentate sulla base di un erroneo presupposto, dato dalla verifica di un evento interruttivo incidente sulla posizione della parte ricorrente.

10.3 Ai sensi dell'art. 79, comma 2, c.p.a. *"L'interruzione del processo è disciplinata dalle disposizioni del codice di procedura civile"*; per quanto più di interesse ai fini dell'odierno giudizio, rileva la disciplina dettata dal combinato disposto degli artt. 299 e 300 c.p.c., che individua nella morte oppure nella perdita della capacità di stare in giudizio *"di una delle parti o del suo rappresentante legale"* -oltre che nella cessazione di tale rappresentanza- l'integrazione di un evento interruttivo.

Alla stregua del dato letterale e delle esigenze di tutela sottese alla disciplina in commento, l'interruzione non può verificarsi qualora il decesso (evento rilevante nell'odierno giudizio) riguardi, invece, il rappresentante volontario di una delle parti processuali.

Difatti:

- da un lato, tenuto conto del dato letterale, il legislatore codicistico ha preso in esame la posizione delle parti e del suo rappresentante legale, limitando, dunque, l'operatività della causa di interruzione alle ipotesi in cui l'evento incida sulla rappresentanza necessaria, prevista dalle pertinenti disposizioni normative a protezione della parte incapace, titolare della situazione giuridica dedotta in giudizio; il riferimento espresso alla *"rappresentanza legale"* esclude, dunque, che assuma una pari rilevanza la rappresentanza volontaria, traente fondamento, anziché nella legge, in un atto dispositivo posto in essere dalla parte sostanziale;

- dall'altro, la disciplina in materia di interruzione mira a salvaguardare l'effettività del diritto di difesa, evitando la prosecuzione del giudizio in situazioni in cui sopravvengano eventi che impediscano la tutela della parte destinataria degli effetti derivanti dall'emananda sentenza.

Deve, dunque, rilevarsi che, mentre il decesso del rappresentante legale (dichiarato dal procuratore ove sopravvenuto alla costituzione in giudizio) influisce effettivamente sulla possibilità di difesa della parte sostanziale -che, da un lato, risulta incapace di provvedere autonomamente alla cura dei propri interessi, dall'altro, per effetto del decesso del

proprio rappresentante legale, è privata della protezione garantita dall'ordinamento-, il decesso del rappresentante volontario comporta soltanto l'estinzione della procura conferita dal rappresentato, il quale senza soluzione di continuità, non versando in un'ipotesi di incapacità legale, conserva la capacità di curare direttamente i propri interessi, continuando ad essere in condizione di assumere le più opportune decisioni sulla prosecuzione del giudizio.

La necessità di limitare l'applicazione degli artt. 299 e 300 c.p.c. agli eventi incidenti sulla posizione del rappresentante legale risponde, altresì, ad un'esigenza di ragionevole durata dei giudizi.

Come rilevato dall'Adunanza Plenaria n. 10/18, *“il principio di ragionevole durata del processo, per quanto rivolto al legislatore, ben può fungere da parametro interpretativo con riguardo a quelle norme processuali le quali – rispetto al fine primario del processo che consiste nella realizzazione del «diritto delle parti ad ottenere una risposta, affermativa o negativa, in ordine al bene della vita oggetto della loro contesa» – prevedano rallentamenti o tempi lunghi, inutili passaggi di atti da un organo all'altro, formalità superflue non giustificate da garanzie difensive né da esigenze repressive o di altro genere”*.

L'art. 111 Cost. assegna, in particolare, rilievo costituzionale al principio di ragionevole durata del processo, al pari del diritto di difesa, sicché la lettura delle norme di rito, alla stregua del principio di ragionevole durata, conduce a preferire interpretazioni che assicurino la sollecita definizione del processo, senza al contempo determinare alcuna compromissione delle garanzie difensive.

La limitazione dell'effetto interruttivo al decesso del legale rappresentante, dunque, da un lato, non viola o limita le esigenze di difesa della parte rappresentata, in condizione di provvedere autonomamente –senza soluzione di continuità – alla cura dei propri interessi, dall'altro, è funzionale ad evitare l'interruzione del processo, con allungamento dei tempi di definizione del giudizio, il che non sarebbe compatibile con le esigenze di una sua ragionevole durata.

L'indirizzo accolto dal Collegio è, inoltre, coerente con la giurisprudenza della Corte di cassazione, secondo cui *“L'art. 299 c.p.c. si riferisce al rappresentante legale non a quello volontario. I "rappresentanti legali" la cui morte, per il disposto degli artt. 299 e 300 c.p.c., è causa di interruzione del processo, sono soltanto coloro che stanno in giudizio in luogo degli incapaci, non anche le persone che svolgono la funzione di organi degli enti dotati di una propria autonoma soggettività (Cass. n. 15735/04; in senso conforme, Cass. nn. 8584/94 e 2148/83 con riferimento a società munite di personalità giuridica). In questo come in ogni altro caso di rappresentanza volontaria, il processo non s'int interrompe per la morte del rappresentante, che il soggetto interessato come ha il potere ha anche l'onere di provvedere alla relativa sostituzione”* (Cass. civ. Sez. II, 31 marzo 2014, n. 7503).

10.4 L'applicazione di tali coordinate ermeneutiche al caso di specie conduce a negare l'integrazione di una fattispecie interruttiva del processo -in relazione alla quale, peraltro, l'ordinanza giudiziale avrebbe assunto natura meramente dichiarativa, con la conseguenza che, come correttamente rilevato dal Comune, il termine per la tempestiva riassunzione o prosecuzione sarebbe comunque ormai spirato, in quanto decorrente dalla notifica dell'evento a cura del difensore costituito, con conseguente maturata estinzione del processo (Cass. civ. Sez. VI - 3 Ord., 15/09/2017, n. 21375)-, in quanto il decesso dichiarato dal difensore dell'appellante ha riguardato la persona del rappresentante volontario.

Come emergente dall'epigrafe del ricorso in appello, l'impugnazione è stata proposta dal geom. Cassina *“nella sua qualità di procuratore dei Sig.ri Marco Torricelli..., Luigi Torricelli..., Giovanni Torricelli..., Eugenio Torricelli..., Maria Torricelli..., Celestina Torricelli..., Amalia Torricelli..., Annamaria Torricelli... e, in qualità di eredi di Antonia Torricelli, Pietro Colombo... e Alessandro Colombo... in forza di procura autenticata dal Notaio ....”*.

Emerge, dunque, che il geom. Cassina assumeva la posizione di procuratore volontario, traendo la propria legittimazione da una procura notarile conferita da parti sostanziali che non risultano prive della capacità di agire.

Per l'effetto, avendo il difensore dichiarato il decesso del Geon. Cassina, rappresentante volontario delle parti ricorrenti, la relativa circostanza non era idonea ad integrare alcuna fattispecie di interruzione del processo.

Di conseguenza, devono essere rigettate sia la richiesta dei ricorrenti di dichiarare l'interruzione del processo, sia la richiesta del Comune di dichiarare l'estinzione del processo, facendosi questione di istanze argomentate sulla base di un presupposto inesistente, dato dall'integrazione di una fattispecie interruttiva ex artt. 299 e 300 c.p.c.

11. Ciò premesso, occorre procedere alla disamina dei motivi di impugnazione, non potendo disporsi il rinvio dell'udienza – peraltro neanche chiesto dalle parti in via subordinata – in assenza di quei casi eccezionali in presenza dei quali soltanto è preclusa la decisione della controversia (cfr. art. 73, comma 1 bis, c.p.a. *ratione temporis* applicabile alla specie, in quanto vigente alla data di celebrazione dell'udienza di discussione).

Del resto, come precisato da questo Consiglio, *“la decisione finale in ordine ai concreti tempi della discussione spetta comunque al giudice, il quale deve verificare l'effettiva opportunità di rinviare l'udienza, giacché solo in presenza di situazioni particolarissime, direttamente incidenti sul diritto di difesa delle parti, il rinvio dell'udienza è per lui doveroso, e in tale ambito si collocano, fra l'altro, i casi di impedimenti personali del difensore o della parte, nonché quelli in cui, per effetto delle produzioni documentali effettuate dall'Amministrazione, occorra riconoscere alla parte, che ne faccia richiesta, il termine di sessanta giorni per la proposizione dei motivi aggiunti (Consiglio di Stato sez. V, 22/02/2010, n.1032; Cons. Stato, Sez. III, 30 novembre 2018, n. 6823; Consiglio di Stato sez. II, 27/11/2019, n.8100)”* (Consiglio di Stato, sez. III, 3 marzo 2021, n. 1802).

Avuto riguardo al caso di specie, non sussistono quelle *“situazioni particolarissime”* o comunque quei casi eccezionali ex art. 73, comma 1 bis, c.p.a. che impongono un rinvio della causa: non emergendo impedimenti all'effettivo svolgimento del diritto di difesa delle parti ed essendo stati compiutamente definite le questioni componenti il *thema decidendum* dell'odierno giudizio con il ricorso in appello, occorre, dunque, procedere alla definizione della presente controversia.

Difatti, in assenza di rinuncia delle parti e in mancanza di altri eventi apprezzabili al fine di ravvisare una sopravvenuta carenza di interesse al ricorso, devono ritenersi confermate le conclusioni già assunte dalle parti nei rispettivi scritti difensivi, ragion per cui, rigettate le domane di dichiarazione di interruzione o estinzione del processo, deve vagliarsi la fondatezza delle ulteriori conclusioni rassegnate in atti.

12. L'appello consta di un complessivo motivo di impugnazione - teso a denunciare l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha escluso che l'intervento per cui è causa fosse annoverabile nell'ambito della ristrutturazione edilizia con conseguente erronea applicazione del secondo periodo dell'art. 32.1.2 delle NTA del PRUG del Comune di Inverigo - nonché della riproposizione dei motivi di ricorso assorbiti in primo grado.

12.1 In particolare, secondo quanto dedotto dagli appellanti:

- tenuto conto della disciplina, *ratione temporis* applicabile alla specie, dettata dagli artt. 3, comma 1, lett. d), DPR n. 380/01, 27, comma 1, lett. d), L.R. n. 27/05 e 22 L.R. n. 7/10, l'intervento per cui è causa doveva essere qualificato in termini di ristrutturazione edilizia;
- il Tar avrebbe errato nel ritenere integrato un intervento di insediamento di nuove unità residenziali al posto di preesistenti unità produttive, in quanto l'edificio in esame aveva, già all'epoca della presentazione della DIA, in gran parte destinazione residenziale e in minima parte produttiva;
- l'intervento di ristrutturazione edilizia ben poteva riguardare la destinazione residenziale;
- nella specie, in particolare, facendosi questione di un complesso già avente in gran parte destinazione residenziale, non poteva ritenersi integrato un intervento di insediamento di un nuovo complesso residenziale; al piano terra era stata infatti ampliata un'abitazione già esistente, era stato creato un box ed uno spazio comune condominiale, il primo piano aveva conservato la sua destinazione residenziale, mentre solo le due unità al piano sottotetto potevano ritenersi nuove;
- non poteva, per l'effetto, discorrersi di nuovo complesso residenziale, configurabile soltanto a fronte di un intervento di integrale trasformazione di un complesso attualmente produttivo in complesso residenziale, come confermato dalla necessità di pianificazione attuativa, non riferibile ad un edificio singolo ma solo a contesti completamente liberi da edificazione o nei casi in cui sia necessario dare corso ad interventi di trasformazione di un'area;
- il Tar avrebbe errato anche nel ritenere che la previsione del primo periodo di cui all'art. 32.1.2 NTA si riferisse solo agli interventi su immobili aventi destinazione produttiva e non a quelli aventi destinazione residenziale; tale conclusione si scontrava sia con il riferimento operato dalla disposizione in parola ad un contesto prevalentemente residenziale, sia con la stessa lettera della previsione urbanistica che, nel dettare gli indici per l'edificazione, prendeva in esame anche gli uffici e le residenze, a dimostrazione di come dovessero ritenersi ammissibili interventi di ristrutturazione su edifici residenziali.

12.2 Gli appellanti hanno riproposto i motivi di ricorso riferiti alla violazione delle distanze dal confine stradale, al contestato aumento volumetrico e alla responsabilità del professionista tecnico.

Secondo quanto dedotto dagli appellanti, infatti:

- la realizzazione dell'autorimessa interrata e della rampa di accesso non violava le distanze dal confine, essendo ammessa dal disposto dell'art. 9 L. n. 122 del 1989 e dagli artt. 66 e 67 L.R. n. 12/2005;
- la prevista contestuale demolizione dei magazzini (avvenuta sulla base della DIA del 5 aprile 2008) e ricostruzione dell'immobile consentiva di utilizzare in sede di ricostruzione la volumetria riconducibile ai magazzini;
- contrariamente a quanto dedotto dal Comune, il professionista incaricato non aveva reso alcuna falsa attestazione, avendo svolto scrupolosamente il proprio incarico, ragion per cui risultava illegittimo l'avvertimento in ordine all'intenzione di avvisare l'autorità giudiziaria e l'ordine professionale per false attestazioni della DIA.

13. L'appello non può trovare accoglimento, tenuto conto che l'intervento oggetto della DIA, da un lato, prevedeva la trasformazione di un organismo preesistente ai fini dell'insediamento di un nuovo complesso residenziale, dall'altro, non poteva qualificarsi come ristrutturazione edilizia, integrando gli estremi di una nuova costruzione, soggetta al previo rilascio del permesso di costruire.

14. Come osservato nella descrizione dei fatti di causa, nell'ambito dello stesso ricorso in appello si dà atto che:

- l'immobile per cui è causa è attualmente composto da due piani fuori terra e da un sottotetto, constando di tre unità immobiliari, di cui una al piano terra e due al primo piano, venendo destinato "*in minima parte*" (pag. 2 ricorso in appello), al piano terra, a magazzino e ufficio;
- la DIA presentata in data 11.11.2009 tendeva a realizzare le seguenti opere: "*parziale modifica della destinazione d'uso avente ad oggetto i locali al piano terra (da magazzino ad autorimessa, residenza e spazio condominiale comune), con la precisazione che la modifica dell'unità immobiliare a piano terra da produttivo/magazzino a residenziale è solo parziale in quanto l'appartamento a piano terra è sempre esistito (...); - innalzamento di un piano con modifica destinazione d'uso del sottotetto (da locali accessori a nuove unità residenziali); - creazione di un nuovo piano interrato; - modifica della facciata, degli accessi e dei percorsi; - rifacimento degli impianti*" (pag. 3 ricorso in appello); come emergente dalla DIA in atti, difatti, l'intervento (qualificato come di ristrutturazione) mirava alla creazione di un piano aggiuntivo (P2) e di un piano interrato per autorimesse private, cantine, locali di servizio, con modifica delle quantità, dimensione e disposizione interna degli appartamenti, modifica delle facciate, degli accessi, dei percorsi e rifacimento degli impianti;
- con il provvedimento gravato in prime cure l'Amministrazione ha ordinato di non eseguire i lavori in parola, in quanto nella specie avrebbe trovato applicazione la seconda parte dell'art. 32.1.2 NTA del Piano Regolatore Urbanistico Generale vigente *ratione temporis* e, comunque, da un lato, l'intervento avrebbe configurato una nuova costruzione con

aumento di volumetria, dall'altro, la realizzazione dell'autorimessa e della relativa rampa di accesso non avrebbe rispettato le previsioni comunali in materia di distanza dei manufatti seminterrati dalla strada.

In particolare, come emergente dal provvedimento comunale censurato in prime cure, l'Amministrazione ha rilevato plurime e autonome ragioni ostative all'esecuzione dell'intervento denunciato.

In primo luogo, il Comune ha osservato che il progetto riguardava una palazzina esistente di n. 2 piani fuori terra destinata a magazzino, ufficio e n. 1 unità residenziale esistente al primo piano e n. 2 unità residenziali al piano terra; tale progetto prevedeva l'insediamento di un nuovo complesso residenziale di n. 6 unità abitative, da attuarsi mediante la completa ristrutturazione del fabbricato attraverso il parziale cambio di destinazione d'uso dei locali posti al piano terra da magazzino ad autorimessa, residenza e spazio comunale comune; cambio di destinazione d'uso al piano sottotetto/secondo da locali accessori a nuove unità residenziali; aumento di volumetria e del numero dei piani fuori terra (da n. 2 a n. 3); formazione di un nuovo piano interrato (esterno alla sagoma del fabbricato esistente) ad uso autorimessa.

Ricadendo l'intervento nel P.R.G. in zona D.1.2, l'art. 32.1.2 NTA PRG prevedeva per le attività produttive industriali ed artigianali esistenti interventi di manutenzione, ristrutturazione e ampliamento entro i limiti degli indici edificatori; risultavano ammessi anche interventi di trasformazione finalizzati all'insediamento di nuovi complessi residenziali, previa approvazione di idoneo piano attuativo, esteso all'intero comparto.

La denuncia di inizio attività in parola interessava solo una minima parte dell'intero comparto previsto in zona D1.2 del PRG; sull'intero comparto risultavano ancora in essere attività produttive industriali ed artigianali.

Nella specie, l'intervento in esame, configurandosi come nuovo insediamento di complesso residenziale e, dunque, necessitando della previa attuazione di un piano attuativo, non poteva ritenersi legittimo, non essendo stato presentato un Piano attuativo per la ridefinizione del comparto e la trasformazione in zona residenziale.

In secondo luogo, il Comune ha rilevato che:

- contrariamente a quanto riportato nella relazione tecnica in atti, non vi era stata una diminuzione di volumetria per effetto della demolizione di una parte di magazzino, in quanto il magazzino al piano terra interessava un'altra proprietà; si registrava, invece, un notevole aumento di volumetria rispetto allo stato di fatto per effetto della formazione del piano 2° in progetto;

- l'autorimessa interrata e la relativa rampa di accesso risultavano previste ad una distanza inferiore a 5 metri dal confine stradale in contrasto con l'art. 6, comma 11, NTA PRUG;

- nel calcolo delle volumetrie, si conteggiavano come volumi esistenti le porzioni di fabbricato di proprietà di terzi al piano terra già oggetto di demolizione con separata DIA presentata a norme dell'attuale proprietà e si consideravano come volumi esistenti al primo piano porzioni di fabbricati inesistenti.

14. Preliminarmente, al fine di esaminare le censure impugnatorie, giova richiamare la disciplina urbanistica di riferimento.

Ai sensi dell'art. 32.1.2 NTA cit. negli ambiti di classe D1.2 sono insediate *“attività produttive industriali ed artigianali, dislocate all'interno di un contesto prevalentemente residenziale o che evidenziano problemi di interferenza sotto l'aspetto viabilistico ed ambientale; per queste attività sono ammesse le normali operazioni di manutenzione, ristrutturazione e ampliamento”* entro specifici limiti all'uopo indicati.

In tali ambiti, secondo quanto previsto dalla disposizione urbanistica in esame *“sono ammessi anche interventi di trasformazione finalizzati all'insediamento di nuovi complessi residenziali, previa approvazione di idoneo Piano Attuativo, esteso all'intero comparto per come risulta individuato dagli allegati grafici del P.R.G. In questo caso tali interventi dovranno essere conformati alle disposizioni normative relative agli ambiti di classe B1. Gli interventi di cui al comma precedente potranno essere attuati come riconversione della attività produttiva esistente, a condizione che detta attività sia cessata a tutti gli effetti”*.

15. Come correttamente rilevato dal Tar, le opere denunciate dagli odierni appellanti configuravano un intervento di trasformazione finalizzato all'insediamento di un nuovo complesso residenziale, come tale richiedente ai sensi dell'art. 32.1.2 NTA cit. la previa approvazione di un piano attuativo, nella specie assente.

Il complesso residenziale identifica difatti un edificio – e, dunque, tutte le unità immobiliari di cui lo stesso si compone – interamente caratterizzato dalla medesima destinazione d'uso (residenziale): deve, dunque, essersi in presenza di un corpo di fabbrica isolato e separato che, anche ove composto da plurime unità immobiliari aventi un'autonomia funzionale, sia interamente utilizzato a fini residenziali; qualora, invece, soltanto alcune delle unità immobiliari componenti l'edificio siano adibite ad una tale destinazione d'uso, non potrebbe emergere un complesso residenziale, bensì un complesso di natura mista, riconducibile a differenti categorie funzionali.

Nel caso di specie l'immobile oggetto della Dia non configurava un complesso residenziale, essendo costituito, come ammesso dallo stesso appellante, da plurime unità immobiliari, di cui soltanto alcune utilizzate con destinazione residenziale (nel ricorso in appello si dà atto che l'edificio, *“aveva, all'epoca della presentazione della DIA, in gran parte destinazione residenziale ed in minima parte produttiva”* - cfr. pag. 9).

Né potrebbe argomentarsi diversamente rilevando che l'edificio era principalmente residenziale in quanto il maggiore numero di unità immobiliari sarebbe stato connotato da una tale destinazione d'uso: come osservato, affinché il complesso sia qualificabile in termini residenziali, occorre che tutte le unità –e, dunque, l'edificio nel suo complesso– siano caratterizzate dalla stessa destinazione d'uso residenziale; tale circostanza non risultava integrata nella specie, emergendo unità aventi una destinazione produttiva diversa da quella residenziale, con la conseguenza che soltanto

attraverso le opere oggetto di DIA l'edificio avrebbe mutato la propria natura, dando luogo all'insediamento di un nuovo complesso residenziale.

In altri termini, a fronte di un complesso di natura mista, le opere oggetto della DIA tendevano, da un lato, all'ampliamento del numero delle unità aventi destinazione residenziale (attraverso la realizzazione pure di un nuovo piano), dall'altro, al mutamento della destinazione delle unità poste al primo piano, attraverso la trasformazione del magazzino in unità ad uso autorimessa, residenza e spazio condominiale comune e, dunque, ad unità non aventi un'autonomia funzionale, in quanto serventi alla destinazione residenziale.

Per l'effetto, soltanto all'esito dell'esecuzione delle opere oggetto di DIA, le unità immobiliari componenti l'edificio in esame sarebbero state destinate ad un uso residenziale, con la conseguenza che, non sussistendo più unità - funzionalmente autonome - aventi una destinazione d'uso differente da quella residenziale, l'intero edificio avrebbe configurato un nuovo complesso residenziale.

Come correttamente rilevato dall'Amministrazione (in sede sostanziale) e dal Tar (in giudizio), la DIA aveva, dunque, ad oggetto opere di trasformazione dell'organismo edilizio preesistente, tese a determinare l'insediamento di un complesso residenziale nuovo, in quanto al tempo non esistente: di conseguenza, un tale intervento edilizio avrebbe dovuto essere soggetto alla disciplina urbanistica di cui all'art. 32.1.2 NTA cit., richiedente la previa approvazione di idoneo piano attuativo.

Non potrebbe argomentarsi diversamente neppure sostenendo che, di regola, la pianificazione attuativa dovrebbe riguardare intere aree, mentre nella specie si farebbe questione di un singolo edificio: difatti, proprio la necessità dell'approvazione di uno strumento di pianificazione attuativa riferibile all'intero comparto precludeva l'insediamento di un singolo complesso residenziale, oggetto di un'iniziativa individuale non coordinata con gli ulteriori interventi suscettibili di realizzazione nell'ambito del comparto.

Nella specie occorre, infatti, definire previamente una regolazione delle iniziative edilizie ammesse nel comparto, in assenza della quale nessun intervento del tipo di quello in contestazione avrebbe potuto essere individualmente realizzato.

Alla stregua delle considerazioni svolte, le opere per cui è causa, comportando la trasformazione di un organismo edilizio preesistente con l'effetto di insediare un nuovo complesso residenziale, non avrebbero potuto essere realizzate in assenza dell'occorrente pianificazione attuativa.

16. Le opere *de quibus* non avrebbero neppure potuto essere qualificate come di ristrutturazione edilizia, dando invece luogo ad un intervento di nuova costruzione, insuscettibile di essere legittimato da una denuncia di inizio attività.

Al riguardo, deve darsi continuità all'indirizzo giurisprudenziale accolto da questo Consiglio, secondo cui nella nozione di nuova costruzione possono rientrare anche gli interventi di ristrutturazione qualora, in considerazione dell'entità delle modifiche apportate al volume e alla collocazione dell'immobile, possa parlarsi di una modifica radicale dello stesso, con la conseguenza che l'opera realizzata nel suo complesso sia oggettivamente diversa da quella preesistente (Consiglio di Stato, sez. II, 6 aprile 2020, n. 2304).

La ristrutturazione edilizia sussiste solo quando viene modificato un immobile già esistente nel rispetto delle caratteristiche fondamentali dello stesso, mentre laddove esso sia stato totalmente trasformato, con conseguente creazione non solo di un apprezzabile aumento volumetrico (in rapporto al volume complessivo dell'intero fabbricato), ma anche di un disegno sagomale con connotati alquanto diversi da quelli della struttura originaria, l'intervento rientra nella nozione di nuova costruzione.

Pur consentendo l'art. 10, comma 1, lett. c), del D.P.R. n. 380 del 2001 di qualificare come interventi di ristrutturazione edilizia anche le attività volte a realizzare un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, implicanti modifiche della volumetria complessiva, della sagoma o dei prospetti, tuttavia occorre conservare sempre una identificabile linea distintiva tra le nozioni di ristrutturazione edilizia e di nuova costruzione, potendo configurarsi la prima solo quando le modifiche volumetriche e di sagoma siano di portata limitata e comunque riconducibili all'organismo preesistente (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 13 gennaio 2021, n. 423).

Nel caso di specie, gli interventi in esame tendevano:

- al piano terra, al parziale cambio di destinazione d'uso dei locali da magazzino ad autorimessa, residenza e spazio condominiale comune;

- alla realizzazione di un nuovo piano abitativo, con l'innalzamento del sottotetto e il mutamento della relativa destinazione d'uso (lo stesso ricorrente a pag. 12 dell'appello discorre di due nuove unità abitative);

- alla creazione di un piano interrato.

Si fa questione di opere che non consentivano la conservazione delle caratteristiche fondamentali dell'edificio preesistente, connotato da due piani con destinazione mista (produttiva/residenziale), ma determinavano una sua radicale trasformazione, tale da fare emergere un nuovo organismo edilizio, che dava vita, come osservato, ad un nuovo complesso residenziale, recante altresì nuovi livelli (piano interrato e nuovo piano abitativo), un numero superiore di unità residenziali, un autorimessa e modifiche della sagoma.

L'intervento complessivamente denunciato, integrando gli estremi della nuova costruzione e richiedendo, pertanto, il previo rilascio del permesso di costruire, non poteva essere assentito da una DIA.

16. Le considerazioni svolte consentono l'assorbimento delle ulteriori censure riproposte dagli appellanti nell'odierno grado di giudizio e riguardanti ulteriori profili di illegittimità delle opere per cui è causa.

Per l'effetto, deve essere confermato anche il capo decisorio con cui il primo giudice ha assorbito le censure riferite alle ulteriori *rationes decidendi* alla base del provvedimento per cui è causa, riguardanti:

- un notevole aumento di volumetria rispetto allo stato di fatto per effetto della formazione del piano 2° in progetto;
- la progettata realizzazione dell'autorimessa interrata e della relativa rampa di accesso ad una distanza inferiore a 5 metri dal confine stradale in contrasto con l'art. 6, comma 11, NTA PRUG;
- il computo come volumi esistenti delle porzioni di fabbricato di proprietà di terzi al piano terra già oggetto di demolizione con separata DIA presentata a norme dell'attuale proprietà e l'erroneo computo come volumi esistenti al primo piano porzioni di fabbricati inesistenti.

Il Tar ha correttamente applicato il principio di diritto per cui, a fronte di un atto plurimotivato, è sufficiente riscontrare la legittimità di una delle autonome ragioni giustificatrici della decisione amministrativa, per condurre al rigetto dell'intero ricorso, tenuto conto che, anche in caso di fondatezza degli ulteriori motivi di doglianza riferiti alle distinte *rationes decidendi* poste a fondamento del provvedimento amministrativo, questo non potrebbe comunque essere annullato in quanto sorretto da un'autonoma ragione giustificatrice confermata in sede giurisdizionale.

Questo Consiglio, in particolare, ha precisato che *“in presenza di un atto c.d. plurimotivato è sufficiente la legittimità di una sola delle giustificazioni per sorreggere l'atto in sede giurisdizionale; in sostanza, in caso di atto amministrativo, fondato su una pluralità di ragioni indipendenti ed autonome le una dalla altre, il rigetto delle censure proposte contro una di tali ragioni rende superfluo l'esame di quelle relative alle altre parti del provvedimento (Cons. Stato, sez. V, 14 giugno 2017, n. 2910; sez. V, 12 settembre 2017, n. 4297; sez. V, 21 agosto 2017, n. 4045)”* (Cons. Stato, IV, 30 marzo 2018, n. 2019)” (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 17 settembre 2019, n. 6190).

Pertanto, una volta riscontrata la violazione della disciplina di cui all'art. 32.1.2 NTA cit e, per l'effetto, ritenuta legittima un'autonoma *ratio decidendi* del provvedimento impugnato in prime cure, non occorre esaminare le censure riferite alle ulteriori *rationes decidendi supra* richiamate, la cui ipotetica fondatezza non avrebbe potuto comunque arrecare alcuna utilità concreta in capo al ricorrente, essendo inidonea a determinare l'annullamento del provvedimento impugnato in prime cure, comunque da confermare nel suo contenuto dispositivo perché sorretto da un'autonoma ragione giustificatrice immune dai vizi censurati in giudizio.

17. Per mera completezza di indagine si rileva, comunque, che le censure riguardanti l'assenza di responsabilità del progettista risultavano irrilevanti ai fini dell'odierno giudizio, sia perché riguardavano la sfera giuridica del tecnico incaricato e non quella degli odierni appellanti, sia perché non spettava all'Amministrazione comunale accertare la sussistenza di illeciti civili, penali o disciplinari ascrivibili al tecnico intervenuto nella presentazione della pratica edilizia, facendosi questione di competenza riservata alle autorità in ipotesi destinatarie della denuncia preannunciata dall'Amministrazione comunale.

Pertanto, il mero preavviso circa la presentazione di una denuncia all'Autorità giudiziaria o all'ordine professionale di appartenenza, da un lato, non si traduceva in un atto limitativo della sfera giuridica delle parti sostanziali, da ritenere, dunque, prive di legittimazione a contestare atti in ipotesi influenti sulla posizione del solo tecnico incaricato; dall'altro, non esprimeva comunque una *regula iuris* efficace, limitativa della posizione giuridica del progettista, non essendo stata accertata la ricorrenza di attestazioni false e, dunque, occorrendo attendere, al fine di ravvisare un'attuale lesione suscettibile di radicare quel bisogno di tutela giurisdizionale giustificante l'azione giudiziaria, l'ipotetica adozione di provvedimenti sanzionatori direttamente riferibili al progettista, da questi impugnabili dinanzi alle competenti sedi giudiziarie.

Parimenti, gli odierni ricorrenti non avrebbero potuto computare le volumetrie afferenti a locali già demoliti, trattandosi di opere che – peraltro, ascritte dal Comune all'altrui sfera giuridica (il Comune discorre di porzioni di proprietà di terzi già oggetto di demolizioni) – a prescindere dalla loro contiguità temporale con le opere per cui è causa, formavano oggetto di separata DIA e, dunque, erano espressione di un distinto e autonomo intervento edilizio, suscettibile di separata considerazione.

18. Alla luce delle considerazioni svolte, l'appello deve essere rigettato e, per l'effetto, deve essere confermata la sentenza gravata, facendosi questione di un provvedimento amministrativo correttamente assunto dall'Amministrazione comunale: un intervento edilizio quale quello denunciato dagli odierni ricorrenti, implicante l'inserimento di un nuovo complesso residenziale, non avrebbe potuto essere eseguito in assenza della prescritta pianificazione urbanistica attuativa e, comunque, in assenza del previo rilascio del permesso di costruire.

19. Le spese di giudizio del grado di appello devono essere regolate in applicazione del criterio della soccombenza, nella misura liquidata in dispositivo, a carico degli appellanti e in favore dell'Amministrazione appellata.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Condanna in solido le parti appellanti a pagare in favore del Comune di Inverigo le spese di giudizio del grado di appello, liquidate nella misura complessiva di € 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge ove dovuti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 settembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Giordano Lamberti, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere

Francesco De Luca, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Francesco De Luca**

**IL PRESIDENTE**  
**Giancarlo Montedoro**

**IL SEGRETARIO**

[/Fonte]

rif