

Pubblicato il 03/10/2022

N. 08470/2022REG.PROV.COLL.

N. 05059/2021 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 Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 5059 del 2021, proposto da **** S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Pier Giorgio Marinelli, Toni De Simone, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

contro

Comune di Latina, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Anna Caterina Egeo, Alessandra Muccitelli, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

nei confronti

****, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio- Sezione staccata di Latina (Sezione Prima) n. 00433/2020, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 marzo 2022 il consigliere Angela Rotondano e uditi per le parti gli avvocati De Simone, anche in sostituzione dell'Avv. Marinelli, per dichiarata delega, e Muccitelli, anche in sostituzione dell'Avv. Egeo, per dichiarata delega;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La **** s.r.l., odierna appellante, esercita attività di ristorazione nel locale posto al primo piano (classificato sin dalla sua edificazione come C1 commerciale) dell'edificio condominiale sito in Latina al Corso della **** n. ****, in virtù di S.C.I.A. prot. n. 155442 rilasciata dal Comune di Latina in data 2 dicembre 2013, nonché di autorizzazione sanitaria del 28 novembre 2013.

2. Nel ricorso in appello proposto espone:

- che il locale in discorso era destinato, sin dalla sua edificazione negli anni 40', ad esercizio di attività di bar ristorazione, oltre a essere dotato di idonea certificazione di abitabilità di cui al protocollo n. 27134 del 13.08.1956, nonché di attestazione di agibilità risalente all'11.11.2013: vi si accede da sempre attraverso un portone condominiale, superato il quale si giunge a un vano scala e quindi, dopo una rampa di pochi gradini, a un ascensore e a un'altra rampa di gradini che conducono ai piani superiori; al primo piano si trova il portone di ingresso principale dell'attività e l'intero percorso per accedere al locale è di proprietà condominiale;
- di aver eseguito all'interno del locale, prima dell'inizio dell'attività, opere di manutenzione straordinaria, regolarmente assentite con DIA edilizia del 2 luglio 2013, segnalando poi l'avvio dell'attività in argomento in virtù di SCIA prot.155442 del 2 dicembre 2013;

- di essere stata negli anni destinataria di numerosi controlli da parte dell'autorità amministrative competenti, tra cui anche il Comune di Latina che, con nota prot. n. 25049 del 17.02.2014, avviava il procedimento finalizzato alla chiusura del locale per asserita assenza dei requisiti di sorvegliabilità, ma poi lo archiviava (con atto prot. n. 77080 del 4 giugno 2014), sulla base di una relazione della Questura di Latina del 30.05.2014 che accertava la sussistenza dei detti requisiti;
- che anche il successivo provvedimento avviato dal Comune nel 2019 (giusta nota prot. n. 5941 del 16.01.2019) finalizzato alla chiusura dell'esercizio si concludeva con la verificata conformazione dell'attività ai requisiti di legge, avendo la società effettuato i prescritti necessari adeguamenti; tant'è che veniva acquisita ulteriore relazione della Questura di Latina del 13 febbraio 2019 con cui si era accertato che il locale in questione risultava avere i requisiti di sorvegliabilità, richiesti dalle vigenti normative, ed era in regola con le autorizzazioni a esercitare l'attività, oltre a essere conforme alle planimetrie presentate in SCIA e in linea con i requisiti commerciali ed urbanistici;
- tuttavia, dopo appena tre mesi il Comune di Latina avviava un nuovo procedimento volto alla chiusura dell'attività, questa volta contestando il mancato rispetto della normativa in materia di eliminazione delle barriere architettoniche in quanto, in seguito ad un sopralluogo del tecnico comunale, sarebbe emerso che: *“l'unità commerciale è conforme in materia di abbattimento delle barriere architettoniche, la stessa però, risulta inaccessibile dall'ingresso al piano terra in quanto l'esistente ascensore non è di adeguate dimensioni e la scala non è dotata di alcun dispositivo idoneo al superamento delle barriere architettoniche così come rilevabile dal servizio fotografico trasmesso con nota prot. n. 76496 del 21.6.2019”*.
- che, nonostante la ricorrente avesse rappresentato, nelle proprie osservazioni, la sussistenza della regolarità urbanistica ed edilizia e la conformità del locale alla normativa vigente anche in materia di abbattimento delle barriere architettoniche

in virtù di lavori regolarmente autorizzati ed eseguiti all'interno del locale, il dirigente del Servizio Attività Produttive del Comune di Latina emetteva l'ordinanza n. 311 del 16 ottobre 2019 con cui dichiarava, ai sensi dell'art. 15, comma 12 lett. c) della Legge Regionale 29 Novembre 2006, n. 21 (recante *“Disciplina dello svolgimento delle attività di somministrazione di alimenti e bevande. Modifiche alle leggi regionali 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e 18 novembre 1999, n. 33 (Disciplina relativa al settore del commercio) e successive modifiche*), la decadenza della SCIA prot.n.155442 del 2.12.2013 relativa all'attività di pubblico esercizio denominato *“**** ****”*, ordinando la cessazione immediata dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande nel locale in questione in ragione di quanto emerso dal sopralluogo;

- che avverso tale provvedimento la società interessata proponeva ricorso per l'annullamento e il risarcimento dei danni connessi innanzi al T.a.r. Lazio-Sezione staccata di Latina che, dopo aver accolto l'istanza cautelare, respingeva il ricorso con sentenza 25 novembre 2020, n. 433.

3. Tanto premesso l'appellante domanda la riforma della sentenza, affidando il gravame al seguente motivo di doglianza *“: 1. Sul secondo motivo di ricorso. Error in iudicando. Violazione ed errata applicazione del Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici 14 giugno 1989, n. 236. Eccesso di potere per palese travisamento dei fatti. Eccesso di potere per incompetenza. Eccesso di potere per contraddittorietà in ragione del rilascio dei titoli abilitativi edilizi, commerciali e sanitari.”*

3.1. L'appellante ha poi lamentato che la sentenza sarebbe viziata da omessa pronuncia e ha quindi riproposto i motivi dedotti e non esaminati in primo grado, tornando a lamentare: *“2. Violazione dell'art. 15 della Legge Regionale del Lazio n. 21/2006. 3. Eccesso di potere per violazione dell'articolo 21 nonies della Legge 241 del 1990. Eccesso di potere per contraddittorietà e violazione del principio di affidamento”*.

3.2. Si è costituito il Comune di Latina, insistendo per il rigetto dell'appello.

3.3. Con ordinanza n. 4633/2021 l'istanza cautelare è stata accolta, sussistendone i presupposti di *fumus* e *periculum in mora*, stante, in particolare, il "*pregiudizio grave e irreparabile conseguente alla mancata sospensione dell'efficacia dei provvedimenti impugnati per l'attività commerciale svolta dall'appellante*", in assenza, per converso, di pregiudizi per l'interesse pubblico.

3.4. In vista dell'udienza pubblica le parti hanno depositato memorie e repliche, con cui hanno ribadito le proprie tesi difensive, l'appellante rimarcando che non sono stati mai effettuati interventi edilizi di ristrutturazione sulle parti comuni (le uniche sulle quali è stato riscontrato il mancato adeguamento alla normativa sopravvenuta) ed evidenziando altresì che l'interesse alla decisione del ricorso non è venuto meno né per effetto dei provvedimenti successivamente adottati dal Comune (in particolare il provvedimento prot. n. 0136198/2020 del 9.12.2021, impugnato innanzi allo stesso T.a.r., con cui l'Amministrazione ha ulteriormente disposto la cessazione dell'attività sostanzialmente per le medesime ragioni di cui alla gravata ordinanza) né in ragione dello sfratto subito (asseritamente causato dai provvedimenti di cessazione dell'attività impugnati in prime cure), il Comune, sostenendo, invece la legittimità del proprio operato e la correttezza della sentenza impugnata.

3.5. All'udienza del 10 marzo 2022, la causa è passata in decisione.

DIRITTO

4. Viene in decisione l'appello della **** s.r.l., titolare di attività di ristorazione nel locale commerciale posto al primo piano di un edificio condominiale nel comune di Latina, avverso la sentenza in epigrafe di rigetto del ricorso proposto per l'annullamento dei provvedimenti comunali che hanno dichiarato, ai sensi dell'art. 15, comma 12 lett. c) della Legge regionale n. 21/2006, la decadenza della

SCIA relativa all'attività di pubblico esercizio in questione perché il locale ove essa si svolge, *“pur conforme alle norme in materia di abbattimento delle barriere architettoniche”*, non garantirebbe alle persone diversamente abili accessibilità dall'esterno per quanto riguarda le parti comuni dell'edificio, essendo in particolare l'ascensore *“non di adeguate dimensioni”* e la scala *“non dotata di alcun dispositivo idoneo al superamento delle barriere architettoniche”*.

La sentenza appellata ha, infatti, disatteso la tesi della ricorrente, riproposta con l'odierno appello, secondo cui la normativa in materia di abbattimento delle barriere architettoniche (di cui al D.M. n. 239 del 1989) non si applicherebbe alla presente fattispecie nel senso prospettato dai provvedimenti impugnati, rilevando che se l'edificio privato viene adibito a pubblico esercizio deve essere garantita l'accessibilità agli spazi di relazione nei quali si esercita l'attività, ciò costituendo, sempre e a prescindere dall'epoca di edificazione, *“un requisito indispensabile la cui mancanza determina l'inabitabilità e l'inagibilità del locale”*.

5. L'appello è fondato.

5.1. Deve innanzitutto evidenziarsi che l'interesse alla decisione del gravame non è venuto meno per effetto dei provvedimenti successivi nelle more adottati dall'Amministrazione comunale (un ulteriore ordine di cessazione attività disposto sostanzialmente per le medesime ragioni e, in ogni caso, ritualmente impugnato innanzi al medesimo Tribunale amministrativo), né per effetto dello sfratto nel frattempo subito dall'odierna appellante.

5.2. Tanto premesso, importa anzitutto rilevare che i locali commerciali ove si svolge l'attività sono stati interamente adeguati al loro interno e risultano in tutto conformi alla normativa in materia di abbattimento delle barriere architettoniche sicché le rilevate e contestate criticità- le dimensioni ridotte dall'ascensore e la presenza di una rampa di alcuni gradini che conduce ai piani superiori- riguardano, pacificamente, le soli parti comuni di un fabbricato condominiale edificato in

epoca anteriore all'entrata in vigore del D.M. n. 236 del 1989 e mai oggetto, allo stato, di interventi edilizi di ristrutturazione.

5.3. Non può dunque condividersi la tesi del primo giudice secondo cui il Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici 14 giugno 1989, n. 239 del 1989 (*“Prescrizioni tecniche necessarie a garantire l'accessibilità, l'adattabilità e la visitabilità degli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata e agevolata, ai fini del superamento e dell'eliminazione delle barriere architettoniche”*) si applicherebbe anche laddove, come nella presente fattispecie, il locale commerciale insiste in edificio risalente a epoca anteriore all'entrata in vigore del citato decreto e sulle cui parti comuni mai sono stati effettuati interventi edilizi di ristrutturazione.

Il D.M. n. 239 del 1989 all'art. 1 prevede infatti che *“Le norme contenute nel presente decreto si applicano: - agli edifici privati di nuova costruzione, residenziali e non, ivi compresi quelli di edilizia residenziale convenzionata; - agli edifici di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata ed agevolata, di nuova costruzione; - alla ristrutturazione degli edifici privati di cui ai precedenti punti 1) e 2), anche se preesistenti alla entrata in vigore del presente decreto”*.

5.4. Orbene, il menzionato decreto ministeriale contiene sì delle prescrizioni tecniche necessarie a garantire l'accessibilità, l'adattabilità e la visitabilità degli edifici privati, residenziali e non, e di edilizia residenziale pubblica ai fini del superamento delle barriere architettoniche, ma circoscrive pure espressamente l'ambito della sua applicazione alle sole ipotesi *“di nuova costruzione”* (*id est*: edifici costruiti dopo il 14 giugno 1989) ovvero alla *“ristrutturazione”* dei suddetti edifici, soltanto in quest'ultimo caso *“anche se preesistenti alla entrata in vigore del presente decreto”*.

La norma è infatti funzionale a garantire il graduale adeguamento di tutti gli immobili (anche di quelli preesistenti all'entrata in vigore del citato D.M.), non appena sia effettuata una ristrutturazione dell'edificio.

5.5. Senonché nel caso di specie l'edificio è preesistente al 1989 e non è mai stato oggetto di ristrutturazione come definita dall'articolo 3 lettera d) del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*), essendo state soltanto eseguite, all'interno del locale condotto in locazione dalla società appellante e destinato ad attività di ristorazione, opere di manutenzione straordinaria ai sensi dell'articolo 3 lettera b) del medesimo Testo Unico (tali essendo, nello specifico: *“le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino modifiche delle destinazioni di uso”*, dovendosi altresì ricomprendere in tali interventi edilizi *“anche quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso”*).

5.6. Anche se poi fosse stata realmente eseguita una ristrutturazione dell'unità immobiliare in cui l'appellante esercita l'attività di ristorazione non sarebbe stato comunque possibile applicare il decreto ministeriale 236 del 1989 nel senso prospettato dai provvedimenti impugnati (*id est* di inagibilità del locale commerciale e conseguente decadenza del titolo abilitativo con cessazione immediata dell'attività, in difetto di adeguamento anche delle parti comuni di accesso all'edificio, mai state oggetto di ristrutturazione).

Infatti, come evidenziato, gli interventi edilizi sono stati eseguiti dall'appellante solo sull'*edificio* in cui viene esercitata l'attività- per tale intendendosi, come previsto dal citato decreto all'art. 2 lettera d) *“una unità immobiliare dotata di autonomia funzionale, ovvero un insieme autonomo di unità immobiliari funzionalmente e-o fisicamente connesse tra loro”*- e non sulle parti condominiali di accesso all'edificio, ovvero

sulle “parti comuni”, definite sempre dalla stessa norma come “*quelle unità ambientali che servono o che connettono funzionalmente più unità immobiliari*”.

L’adeguamento prescritto dalle norme richiamate in materia di accessibilità dell’edificio ha, dunque, interessato l’unità immobiliare funzionalmente autonoma, in quanto destinata ad attività di pubblico esercizio, anche se preesistente all’entrata in vigore della citata normativa, nell’ambito delle opere di manutenzione straordinaria del locale commerciale autorizzate ed eseguite dalla società appellante, come in effetti positivamente verificato dal Comune che ha riscontrato la “*conformità del locale alle norme in materia di abbattimento delle barriere architettoniche*”; non poteva però imputarsi all’appellante, al punto da determinare la decadenza della S.C.I.A. e la cessazione dell’attività esercitata, il mancato adeguamento delle parti comuni, in assenza di un intervento di ristrutturazione delle stesse mai deliberato dall’assemblea condominiale, secondo le norme civilistiche disciplinanti il condominio degli edifici.

5.7. Giova poi evidenziare che a mente dell’articolo 7 comma 3 del più volte richiamato D.M. n. 236 del 1989: “*La conformità del progetto alle prescrizioni dettate dal presente decreto e l’idoneità delle eventuali soluzioni alternative alle specificazioni e alle soluzioni tecniche di cui sopra sono certificate dal professionista abilitato ai sensi dell’art. 1 della legge. Il rilascio dell’autorizzazione o della concessione edilizia è subordinato alla verifica di tale conformità compiuta dall’Ufficio Tecnico o dal Tecnico incaricato dal Comune competente ad adottare tali atti. L’eventuale dichiarazione di non conformità del progetto o il mancato accoglimento di eventuali soluzioni tecniche alternative devono essere motivati*” e che il Comune di Latina, nell’assentire tutti i titoli edilizi e autorizzatori, inerenti all’esercizio dell’attività commerciale in questione e agli interventi di manutenzione eseguiti nel tempo all’interno del locale ove essa si svolge, ha previamente verificato il rispetto della normativa di cui al citato D.M. n. 236/1989, senza nulla contestare a riguardo, almeno fino all’adozione dei provvedimenti impugnati.

5.8. Va poi anche precisato che:

a) dalla documentazione in atti, risulta che, in data successiva all'entrata in vigore delle norme in materia di accessibilità alle persone diversamente abili, non sono stati effettuati interventi di *ristrutturazione* sia sull'*edificio* (*id est*: unità immobiliare) preso in locazione dall'appellante ai fini dello svolgimento dell'attività commerciale che sulle parti comuni di proprietà condominiale: infatti, gli interventi eseguiti nel locale sono di manutenzione straordinaria (e non di ristrutturazione), come chiaramente indicato nella S.C.I.A. edilizia presentata dall'appellante, mentre le opere oggetto della concessione in sanatoria n. 152C/2011, consistite in un frazionamento e nell'eliminazione di una scala, che pure non sono qualificabili come interventi di ristrutturazione, sono state comunque eseguite in epoca precedente all'entrata in vigore del decreto ministeriale n. 236/1989, tant'è che la domanda di condono è stata presentata il 01.10.1986;

b) gli interventi edilizi di manutenzione straordinaria sono stati eseguiti solo sull'edificio in cui viene esercitata l'attività di somministrazione e non sulle parti comuni di accesso all'edificio, le sole in relazione alle quali sono state riscontrate le anzidette criticità, non potendo comunque ragionevolmente esigersi dall'esercente di un pubblico esercizio ubicato all'interno del condominio di provvedervi autonomamente, in assenza di un intervento di ristrutturazione deliberato dall'assemblea condominiale (si veda anche Consiglio di Stato, Sez. IV, 25 gennaio 2013, n. 498 , ove si afferma che *“il legislatore ha inteso porre gli obblighi di eliminazione delle barriere architettoniche a carico di colui che per primo realizzerà un intervento edilizio sull'immobile”*);

c) nel caso di specie è stato accertato che tutte le opere realizzate nell'edificio dell'appellante sono conformi alle disposizioni vigenti in tema di accessibilità e abbattimento delle barriere architettoniche, che le modifiche intervenute ed autorizzate hanno riguardato solo porzioni interne dell'unità immobiliare e non già

l'accesso alle predette unità, che nessuno dei richiamati titoli edilizi ha comportato modifiche alle parti comuni dell'edificio interne allo stabile.

5.9. Alla luce delle sopra esposte considerazioni, il motivo di gravame deve essere accolto.

6. Sono altresì fondati gli ulteriori motivi non esaminati dalla sentenza e qui riproposti dall'appellante.

7. Quanto alle doglianze articolate col secondo motivo di ricorso, si rileva anzitutto che ai sensi dell'articolo 15, comma 2 lettera c), della citata legge regionale del Lazio n. 21 del 2006, espressamente richiamato dal provvedimento impugnato, *“le autorizzazioni all'esercizio di somministrazione di alimenti e bevande decadono: ...c) quando venga meno la sorvegliabilità dei locali o la loro conformità alle norme urbanistiche, sanitarie, di sicurezza e di prevenzione incendi”*.

Nella fattispecie in esame, come emerge dalla documentazione di causa concernente il procedimento avviato dal Comune nel 2019 per la cessazione dell'attività, si è accertato che il locale ha i requisiti di sorvegliabilità richiesti dalle vigenti normative e che inoltre è conforme alle norme urbanistiche, sanitarie, di sicurezza e di prevenzione incendi, come evidenziato nell'esposizione in fatto e non contestato dall'amministrazione.

Non sussistono, dunque, i presupposti di cui all'articolo 15 della legge regionale del Lazio n. 21 del 2006 per disporre la decadenza dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di somministrazione, non essendo venuti meno i predetti requisiti.

8. È infine fondato anche il terzo motivo con cui si contesta la violazione dei principi in materia di autotutela.

Sussiste, infatti, anche la lamentata violazione dell'art. 21 *nonies* della legge 7 agosto 1990, n. 241 posto che i locali destinati all'attività commerciale sono stati sempre dichiarati agibili (essendo l'unità immobiliare in questione dotata di agibilità sin dal

1956, come accertato anche successivamente dall'Amministrazione), oltre ad esser stati nel tempo oggetto di interventi edilizi regolarmente assentiti.

Rispetto al rilascio dell'agibilità prima e dei titoli abilitativi poi la situazione dei luoghi non è però mutata, posto che l'accesso all'unità commerciale in questione avveniva da sempre mediante le stesse parti comuni dell'edificio che, anche all'epoca, presentavano le medesime criticità in punto di accessibilità del locale alle persone diversamente abili e con ridotta capacità motoria, criticità risapute dall'Amministrazione (o che comunque quest'ultima diligentemente avrebbe dovuto conoscere, anche in ragione dei numerosi controlli di volta in volta effettuati sull'esercizio in parola nell'ambito di precedenti procedimenti amministrativi finalizzati alla chiusura dell'attività) e però tardivamente contestate solo con i provvedimenti impugnati.

Di conseguenza, l'amministrazione ben poteva anche in precedenza orientarsi diversamente, inibendo nei termini di legge l'attività di somministrazione sin dalla presentazione della SCIA, anziché ingenerare, mediante il rilascio dell'agibilità dei locali e dei menzionati titoli abilitativi nel corso degli anni, un legittimo affidamento nell'appellante, per poi dichiarare, a distanza di sei anni dall'avvio dell'attività e senza alcuna valutazione dei contrapposti interessi, la decadenza dalla SCIA con chiusura immediata dell'esercizio, in assenza di false rappresentazioni dei fatti o di false attestazioni inerenti i presupposti per il rilascio del provvedimento ampliativo (nella specie, concernenti lo stato dei luoghi e le caratteristiche dei locali destinati all'attività commerciale).

9. In conclusione, l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, va accolto il ricorso di primo grado, con conseguente annullamento degli atti impugnati.

Non sussistono, per converso, allo stato elementi per l'accoglimento di eventuali profili risarcitori, dovendo ritenersi l'annullamento dei provvedimenti impugnati

interamente satisfattivo dell'interesse di parte appellante, la quale comunque non ha qui provato l'esistenza di un danno risarcibile.

10. Sussistono giusti motivi, in ragione delle peculiarità della vicenda e del complessivo andamento della controversia, per disporre tra le parti la compensazione delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'appellata sentenza, accoglie il ricorso di primo grado e annulla i provvedimenti con esso impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolò Lotti, Presidente FF

Angela Rotondano, Consigliere, Estensore

Alberto Urso, Consigliere

Anna Bottiglieri, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere

L'ESTENSORE
Angela Rotondano

IL PRESIDENTE
Paolo Giovanni Nicolò Lotti