

**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 le Marche**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

Sul ricorso numero di registro generale 160 del 2006, proposto da: s.r.l. IMMOBILIARE VALMIR, con sede in Porto Sant'Elpidio (AP), in persona del suo rappresentante legale, rappresentato e difeso dagli avv.ti Benedetto Graziosi e Giacomo Graziosi, con domicilio eletto in Ancona, Via Giannelli, 36, presso l'avv. Domenico D'Alessio;

***contro***

- il COMUNE di SANT'ELPIDIO a MARE (AP), in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Massimo Ortenzi, con domicilio eletto presso la Segreteria del TAR delle Marche in Ancona, Piazza Cavour, 29;  
- il RESPONSABILE dell'AREA OPERE PUBBLICHE e GESTIONE del TERRITORIO del COMUNE di SANT'ELPIDIO a MARE, rappresentato e difeso dall'avv. Massimo Ortenzi, con domicilio eletto presso la Segreteria del TAR delle Marche in Ancona, piazza Cavour, 29;

***per l'annullamento***

del provvedimento n.25618 del 28.1.2005, a firma del Responsabile dell'Area Opere Pubbliche e Gestione del Territorio del Comune di Sant'Elpidio a Mare, con cui è stato ordinato alla società ricorrente di non dare inizio ai lavori edilizi denunciati con Dichiarazione di inizio attività - D.I.A. - a causa della ritenuta insussistenza, nel caso di specie, delle condizioni richieste dalla legge per procedere alla realizzazione delle opere edilizie suddette sulla base di semplice DIA;

..... nonché per la condanna .....

dell'Amministrazione intimata al risarcimento dei danni asseriti subiti dalla società ricorrente per effetto del provvedimento impugnato;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Sant'Elpidio A Mare;

Vista l'ordinanza n.205 del 9 marzo 2006, con cui è stata respinta la domanda di sospensione cautelare dell'efficacia del provvedimento impugnato;

Vista l'ordinanza n. 2925 del 13 giugno 2006, pronunciata dal Consiglio di Stato, Sezione quarta, con cui è stato respinto l'appello proposto avverso la suddetta ordinanza cautelare del TAR Marche;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 10/01/2007, il dott. Galileo Omero Manzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel relativo verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

#### FATTO

Con la presente iniziativa giudiziaria la parte ricorrente si propone la invalidazione del provvedimento indicato in epigrafe con cui il competente dirigente del Comune intimato ha inibito la esecuzione dei lavori edilizi per i quali la società Valmir aveva presentato una denuncia di inizio attività - DIA -, in quanto, secondo l'Autorità comunale, nel caso di specie non sussistevano le condizioni previste dalla legge per avvalersi del procedimento semplificato della DIA, in primo luogo perché il Comune era sfornito di strumenti urbanistici completi della prevista normativa tecnica in materia di adeguamento termico degli edifici. Pertanto, non era quindi possibile procedere alla certificazione del rispetto di tale normativa da parte del tecnico abilitato che ha asseverato la DIA, senza contare che la DIA presentata dalla società Valmir, secondo gli uffici comunali, era anche sfornita di tutta una serie di documenti indicati nello stesso provvedimento di divieto di dare inizio ai lavori oggetto di gravame che ne precludeva il favorevole esame da parte dell'Amministrazione.

A fondamento dell'impugnativa vengono dedotte censure di violazione dell'art.3, comma 1, lett.c) e degli artt.22 e 23 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e dell'art.9 del Regolamento edilizio regionale tipo approvato con D.P.G.R. del 4 settembre 1989, nonché violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, comma 4 e 9 del D.M. 27 luglio 2005, recante norme in materia di razionale uso dell'energia e di risparmio energetico e di scorporo dal calcolo delle cubature degli edifici degli spessori di strutture opache verticali, nonché vizio di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento.

Secondo i difensori di parte ricorrente, l'intervento edilizio oggetto di denuncia di inizio attività di cui si controverte, al contrario di quanto ritenuto dai tecnici comunali, non dà luogo ad alcun incremento di cubatura, poiché si risolve nella realizzazione di opere di manutenzione straordinaria di un edificio preesistente sulle cui facciate è stata prevista la installazione di un rivestimento esterno, costituito da due lamine indissolubilmente legate da un nucleo di materiale sintetico, fissate alle pareti con una struttura leggera in acciaio, al fine di adeguare in tal modo la costruzione alla normativa sull'isolamento termico ed acustico.

Pertanto, con riferimento alla accennata natura e caratteristica delle opere edilizie che la società Valmir si proponeva di realizzare ed oggetto della denuncia di inizio di attività indirizzata al Comune, le preclusioni addotte dall'Amministrazione per inibire l'avvio dei lavori suddetti, a giudizio dei difensori della parte ricorrente, sono da considerare illegittime e contrarie alle norme invocate, in quanto per effetto della realizzazione del programmato rivestimento dell'edificio di cui si controverte, non si dà luogo alla realizzazione di incrementi di volumetria, come presuntivamente asserito dagli uffici comunali i quali, infatti, per loro espressa ammissione, non sono stati in grado di quantificare tali aumenti di volume asseriti derivanti dalla installazione delle nuove pannellature sulle facciate del preesistente edificio, a conferma della genericità ed illogicità dei motivi addotti dall'Amministrazione a giustificazione del divieto di dare inizio ai lavori oggetto di precedente DIA.

Illegittimo viene considerato anche l'ulteriore motivo ostativo alla piena operatività della DIA addotto dagli organi comunali e consistente nella contestata carenza documentale della denuncia di inizio di attività edilizia, dal momento che la stessa risultava corredata di tutti i documenti richiesti dagli artt.22 e

23 del Testo unico sull'edilizia di cui al D.P.R. n. 380 del 2001 e ritenuti idonei ad asseverare la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici ed al regolamento edilizio comunale; per cui le carenze documentali segnalate dagli organi comunali a giustificazione dell'intimato divieto di dare inizio ai lavori oggetto di gravame, vengono considerate pretestuose e da ciò il denunciato sviamento nell'operato dell'Amministrazione intimata.

In sede di discussione della istanza cautelare, si è costituito in giudizio l'intimato Comune di Sant'Elpidio a Mare il cui difensore ha negato fondamento agli assunti invalidatori prospettati con il ricorso, evidenziando in particolare che dagli atti progettuali allegati alla DIA presentata dalla società ricorrente, gli uffici comunali hanno rilevato che dalla realizzazione del rivestimento esterno progettato dalla stessa, origina un aumento di cubatura, non derogabile con l'applicazione del D.M. 27 luglio 2005, in quanto per la valorizzazione di tali norme regolamentari si impone il preventivo adeguamento degli strumenti urbanistici comunali che non è stato ancora operato, atteso il poco tempo trascorso dalla entrata in vigore del citato D.M. (agosto 2005) e la data di presentazione della DIA di cui è causa (presentata nel mese di novembre 2005).

Anche per quanto concerne la contestata incompletezza documentale della DIA, il difensore del Comune ritiene le censure di parte ricorrente prive di fondamento, poiché alcuni dei documenti indicati come mancanti, sono necessari per esercitare i poteri comunali di controllo sulla segnalazione di inizio delle attività edilizie oggetto di DIA, la cui mancanza comporta inevitabilmente la immediata inibizione dei lavori programmati, attesa la impossibilità di dare corso ad acquisizioni istruttorie nel breve termine di trenta giorni fissato dalla legge, la cui inutile decorrenza determina la piena efficacia della DIA.

Con ordinanza n. 205 del 9 marzo 2006, il Tribunale ha respinto la domanda di sospensione cautelare dell'efficacia del provvedimento impugnato e tale decisione è stata confermata in sede di appello dal Consiglio di Stato, con ordinanza della Sezione quarta n. 2925 del 13 giugno 2006.

Nella imminenza della pubblica udienza di discussione della causa, i difensori della parte ricorrente hanno depositato, in data 18.12.2006, una memoria conclusionale con la quale hanno diffusamente ribadito i propri argomenti invalidatori dedotti con l'atto introduttivo del giudizio, insistendo per l'accoglimento del ricorso e per la condanna dell'Amministrazione comunale intimata al risarcimento dei danni asseriti sopportati dalla società ricorrente a causa del provvedimento impugnato e quantificati in euro 2.000,00 mensili, dalla data di presentazione della DIA e corrispondenti agli oneri finanziari che la società sopporta per il rimborso del mutuo bancario contratto per l'acquisto del compendio immobiliare interessato dai lavori edilizi di cui si controverte in questa sede che non può essere utilizzato a causa della inibizione alla loro esecuzione intimata con il provvedimento oggetto di gravame.

Anche il patrocinio comunale ha depositato, in data 28.12.2006, apposita memoria con la quale ha a sua volta ribadito le proprie tesi e conclusioni, insistendo per la reiezione del ricorso.

## DIRITTO

- 1) Il ricorso va respinto per i motivi di seguito precisati.
- 2) Giova premettere in punto di fatto che la presente iniziativa giudiziaria è diretta a far constatare la illegittimità del provvedimento oggetto di gravame con cui il Comune intimato ha inibito la realizzazione, da parte della società ricorrente, di una serie di lavori edilizi per i quali la stessa aveva inoltrato una denuncia di inizio attività - D.I.A. - sul presupposto che per la loro esecuzione non si rendeva necessaria la preventiva acquisizione di un formale permesso di costruire, essendo le opere

ascrivibili alla categoria dei lavori di manutenzione straordinaria per i quali l'art.16 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, richiede la semplice DIA.

L'Amministrazione ha invece ritenuto di non potere assentire la suddetta DIA per un duplice ordine di motivi e, precisamente, in primo luogo perché, per effetto dei lavori programmati, si veniva a realizzare un incremento di cubatura non consentito sulla base delle vigenti norme urbanistiche e, poi, perché la dichiarazione di inizio lavori presentata al Comune non risultava corredata da tutta la documentazione richiesta dalla legge per consentire agli uffici comunali di verificare la compatibilità urbanistica delle opere oggetto di DIA, come previsto dall'art.23, comma 6, del citato D.P.R. n. 380 del 2001.

2/A) Ciò premesso in punto di fatto e passando all'esame delle censure dedotte con il ricorso, destituite di fondamento debbono essere valutate le censure di parte ricorrente preordinate a confutare gli assunti dell'Amministrazione comunale in ordine alla ritenuta incompletezza documentale della DIA presentata dalla società ricorrente.

A tale riguardo, va tenuto presente che l'art.23 del citato D.P.R. n. 380 del 2001, recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia, ai fini della regolarità formale della DIA, prevede che la stessa sia accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati, senza tuttavia precisare la tipologia della documentazione da allegare alla DIA, per cui, ai fini della sua individuazione, ritiene il Collegio bisogna fare riferimento, a seconda dei casi, alle caratteristiche degli interventi oggetto di denuncia di inizio di attività.

Infatti, è di tutta evidenza che, dal momento che sulla stessa denuncia i competenti organi comunali sono tenuti a verificare la sussistenza dei presupposti giuridici e tecnici previsti dalla legge per consentire la realizzazione dei lavori e delle opere edilizie segnalate nella DIA, ne consegue la necessità che, ai fini di tale riscontro, la dichiarazione di inizio di attività sia necessariamente completa sotto l'aspetto documentale.

Con riferimento a quanto precisato, dalla ricognizione della motivazione del provvedimento impugnato e, più precisamente, dal riscontro della elencazione dei documenti e dei dati notiziali asseriti non allegati e non indicati nella relazione tecnica presentata a corredo della DIA di cui si controverte, il Collegio ha potuto constatare che, indubbiamente, buona parte degli stessi risultavano effettivamente necessari agli uffici comunali per l'esercizio degli accennati poteri di controllo preventivo previsti dall'art.23 del D.P.R. n. 380 del 2001.

Donde, in mancanza di tali dati, a fronte del breve termine assegnato dalla legge per l'accennato riscontro (30 gg.) che ne impediva l'acquisizione in via istruttoria, ragionevolmente il responsabile del procedimento si è visto costretto ad inibire, nell'immediato, l'avvio dei lavori e delle opere oggetto della DIA, in modo da evitare la loro realizzazione in assenza di controllo, dal momento che, una volta decorso inutilmente il termine suddetto, la società ricorrente avrebbe potuto liberamente dare avvio ai lavori programmati.

Non vi è dubbio, infatti, che per quanto riguarda la vicenda di cui è causa, ai fini della completezza istruttoria, in sede di asseverazione della conformità urbanistica ed edilizia delle opere oggetto di DIA, bisognava sicuramente indicare gli estremi dei precedenti atti autorizzatori della costruzione interessata dagli interventi manutentivi programmati, come pure allegare il segnalato parere dell'Amministrazione provinciale, visto che l'intervento costruttivo veniva ad interessare un edificio prospiciente una strada provinciale.

Per le stesse ragioni, ritiene il Collegio, che doveva essere allegata alla DIA anche la speciale relazione tecnica prevista dall'art.4, comma 3, del D.M. 27 luglio 2005, in materia di risparmio energetico, visto che l'intervento manutentivo oggetto della denuncia di inizio attività era finalizzato a porre rimedio alle carenze delle preesistenti tamponature esterne dell'edificio, sotto l'aspetto dell'isolamento termico.

Da ciò quindi deriva la infondatezza delle censure di violazione di legge e di eccesso di potere dedotte dalla parte attrice, poiché, a fronte della rilevata incompletezza della documentazione e della relazione allegata alla DIA presentata dalla società ricorrente, l'ordine di non dare inizio ai lavori intimato dal Comune, ritiene il Collegio, costituisca un adempimento doveroso, attesa la necessità di non fare decorrere inutilmente il termine perentorio di 30 giorni fissato dalla legge per la verifica della regolarità della DIA e tenuto altresì presente che, indipendentemente dalla accennata inibizione a dare avvio ai lavori di cui si controverte, alla società ricorrente era comunque consentito di ripresentare la DIA con le modifiche e le integrazioni necessarie per colmare le carenze notiziali e documentali contestate in precedenza dagli uffici comunali, come previsto espressamente dall'art. 23, comma 6 del citato D.P.R. n. 380 del 2001.

2/B) Passando a questo punto ad esaminare le residue censure dedotte con il ricorso e preordinate a sindacare la legittimità dell'ulteriore motivo addotto dal Comune intimato a giustificazione del divieto di dare avvio ai lavori oggetto di DIA, impartito con il provvedimento impugnato, il Collegio le ritiene fondate per i motivi di seguito precisati.

Al riguardo, va osservato che il responsabile del procedimento ha giustificato il divieto suddetto, oltre che per la ritenuta incompletezza della relazione e della documentazione allegata alla denuncia di inizio attività, anche in considerazione della ulteriore circostanza che, per effetto della esecuzione dei lavori oggetto di tale denuncia, si veniva a realizzare un incremento di volumetria del fabbricato interessato da tali lavori di manutenzione, non consentita, dal momento che l'eventuale non valutabilità di tali maggiori cubature derivanti dalla collocazione sulle facciate dell'edificio di pannelli prefabbricati, secondo quanto previsto dall'art.4, comma 3, del Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti 27 luglio 2005, risultava subordinata al preventivo adeguamento al citato D.M. dello strumento urbanistico comunale, in mancanza del quale l'incremento di cubatura che si veniva a realizzare in conseguenza della DIA, non era consentito.

Tale assunto dell'Amministrazione comunale deve essere tuttavia valutato illegittimo, in quanto frutto di una errata interpretazione del quadro normativo di riferimento.

In proposito, va precisato che l'art.4, comma 3, del suddetto Decreto ministeriale, al fine di agevolare l'attuazione delle norme sul risparmio energetico e per migliorare la qualità degli edifici, ha previsto la non commutabilità, ai fini del calcolo della superficie utile lorda di cui all'art.13 del Regolamento edilizio regionale tipo (approvato con D.P.G.R. n. 23 del 14.9.1989), dello spessore delle strutture verticali idonee a migliorare l'isolamento termico degli edifici per la parte superiore a 30 cm. di spessore, fino ad un massimo di ulteriori 25 cm..

A tale riguardo, l'art.2, commi 6 e 7 dello stesso D.M., nel prevedere l'obbligo per i Comuni di adeguare i propri strumenti urbanistici per migliorare lo sfruttamento delle radiazioni solari quale fonte di calore, attraverso indicazioni in ordine all'orientamento dei fabbricati ed alla utilizzazione di elementi di tamponatura delle facciate di notevole spessore, ha stabilito lo scorporo dal calcolo dei volumi massimi previsti nelle diverse zone urbanistiche, degli spessori di tali elementi di tamponatura nelle parti eccedenti i 30 cm., fino ad un massimo di 25 cm..

Con riferimento a quanto precisato, ritiene tuttavia il Collegio che, al contrario di quanto sostenuto dal Comune intimato, tale scorporo delle cubature cui si è fatto cenno, può trovare immediata applicazione anche prima dell'adeguamento dei piani urbanistici comunali, in quanto la tassatività dei limiti di spessore delle strutture verticali degli edifici non computabili ai fini volumetrici, definiti in sede ministeriale, non consente deroghe in difetto o in eccesso da parte degli strumenti urbanistici comunali, per cui l'operatività delle suddette norme tecniche non può essere subordinata a tale accenno previsto adeguamento del piano regolatore, visto che lo stesso non potrà fare altro che recepirle.

Ciò comporta il riconoscimento della illegittimità del provvedimento impugnato relativamente alla ritenuta inapplicabilità dello scorporo di cubatura previsto dagli artt.2, comma 7 e 4, comma 3 del D.M. 27 luglio 2005, in mancanza dell'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, per quanto concerne gli interventi edilizi oggetto della DIA presentata dalla società ricorrente la cui esecuzione è stata inibita con il provvedimento impugnato.

3) In conclusione, alla luce di quanto argomentato, il ricorso deve essere tuttavia respinto, poiché il provvedimento impugnato, come si è avuto modo di evidenziare, risulta basato su una pluralità di motivazioni e, quindi, l'avvenuto riconoscimento della validità di una di esse, costituita dalla riscontrata carenza documentale della DIA di cui si controverte, è comunque idonea a sorreggere il dispositivo dello stesso provvedimento oggetto di gravame, nonostante il contestuale avvenuto riconoscimento della invalidità dell'altro motivo addotto a giustificazione del medesimo.

Infatti, secondo il prevalente orientamento della giurisprudenza, ai fini della legittimità di un atto amministrativo, nel caso di pluralità di motivi autonomi posti a base dello stesso, la perdurante riconosciuta legittimità ed efficacia di uno di essi, perché non censurato o perché ritenuto esente dai vizi denunciati, è idonea a sorreggere la validità del medesimo ed è di per sé ragione sufficiente per respingere il ricorso (Cons. St., Sez.VI, 17 ottobre 2000, n.5530; C.S.I., 12 febbraio 2004, n.31; TAR Marche, 29 settembre 2000, n.1378; TAR Lazio, Sez. II, 16 gennaio 2003, n.180).

4) Va respinta anche la domanda di risarcimento danni pure avanzata con il ricorso, in quanto, nel processo amministrativo, presupposto ineludibile dell'azione risarcitoria è la sentenza che, a conclusione di un giudizio impugnatorio annullatorio, ha provveduto ad eliminare dal mondo giuridico l'atto al quale la parte ricorrente addebita la responsabilità del danno patrimoniale che assume avere subito e per il quale chiede di essere indennizzato (Cons. St., Ad. Pl., 26 marzo 2003, n.4; Sez. V, 12 agosto 2004, n.5558; TAR Basilicata, 17 ottobre 2003, n.994).

Donde, per quanto riguarda la vicenda di cui è causa, dal momento che il ricorso in epigrafe, per le ragioni esposte, deve essere respinto e, quindi, il provvedimento impugnato è destinato a conservare piena validità ed efficacia, pur nei limiti sopra precisati per quanto concerne gli altri motivi addotti a sua giustificazione, ne consegue la reiezione della domanda di risarcimento danni avanzata dalla parte ricorrente.

5) In conclusione, il ricorso deve dunque essere respinto, come pure la subordinata domanda di risarcimento danni.

6) Si ravvisano tuttavia valide ragioni per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale delle Marche respinge il ricorso in epigrafe indicato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Ancona, nella camera di consiglio del giorno 10/01/2007, con l'intervento dei signori:

Luigi Ranalli, Presidente FF

Galileo Omero Manzi, Consigliere, Estensore

Liana Tacchi, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

**IL SEGRETARIO**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 30/03/2007

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL DIRIGENTE