



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 la Lombardia**

**(Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1517 del 2019, integrato da motivi aggiunti, proposto da Brianza Inerti S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Marta Longoni e Riccardo Pavan, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio 'fisico' presso lo studio dell'avvocato Longoni in Milano, Piazzale Principessa Clotilde, 8;

***contro***

Comune di Seregno, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe La Rosa e Vincenzo Andrea Piscopo, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia e domicilio 'fisico' presso lo studio dell'avvocato La Rosa in Milano, Via Santa Maria Segreta, 6;

***per l'annullamento***

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del diniego formatosi mediante silenzio rifiuto ex art. 36, co. 3, D.P.R. n. 380/2001 serbato dal Comune di Seregno sulla richiesta di permesso di costruire in sanatoria n. 87/2019, prot. com. n. 0009129/19 del 14 febbraio 2019, diniego

formatosi in data 15 aprile 2019;

- di tutti gli atti ad esso presupposti, connessi e consequenziali, ivi compresa la comunicazione del comune di Seregno datata 18 aprile 2019 ricevuta a mezzo p.e.c. in pari data;

Per quanto riguarda il ricorso per motivi aggiunti depositato in data 3 giugno 2021, per l'annullamento, previa sospensione cautelare dell'efficacia:

- del provvedimento di diniego definitivo del Permesso di Costruire in sanatoria p.e. n. 87/2019, notificato a mezzo p.e.c. in data 29 aprile 2021, a firma del Dirigente del settore Area Territorio – Servizio Edilizia Privata del Comune di Seregno;

- di tutti gli atti ad esso presupposti, connessi e consequenziali, ivi compreso il preavviso di diniego notificato a mezzo p.e.c. in data 20 gennaio 2021;

per la condanna:

- dell'Amministrazione comunale al risarcimento di tutti i danni patiti e patienti.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-*bis*, cod.proc.amm.;

Relatrice all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 4 aprile 2024 la dott.ssa Katuscia Papi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. La società Brianza Inerti S.r.l. svolge, congiuntamente alla società Giussani Emilio S.r.l., attività di recupero di materiali inerti da costruzioni in un'area posta a confine tra il Comune di Lissone (est e sud) e il Comune di Seregno (ovest e nord).

1.1. In virtù di apposita convenzione a rogito del Notaio Leggio stipulata con il

Comune di Seregno il 31 luglio 2007, la società Giussani S.r.l. acquistava in permuta dall'ente civico un compendio immobiliare, al fine di destinarlo al trasferimento dell'impianto di trattamento inerti, dapprima collocato in diversa area, che veniva ceduta al Comune mediante lo stesso contratto.

Con conseguente permesso di costruire convenzionato del 4 ottobre 2007 il Comune di Seregno autorizzava la società Giussani ad eseguire i lavori di realizzazione di un impianto lavaggio e trattamento inerti, deposito mezzi, uffici e recinzione sull'area sopra descritta. Veniva in seguito assentita una variante, con permesso di costruire convenzionato n. 113 del 7 settembre 2011.

2. Il Comune di Seregno, a seguito di sopralluogo presso il suddetto impianto, con ordinanza n. 81 del 9 maggio 2016 ingiungeva (anche) alla società Brianza Inerti S.r.l., in qualità di proprietaria delle aree censite in catasto al foglio 48, particelle nn. 17, 30, 33, 34, 64, 131, 132 e 140, di provvedere al ripristino dello stato dei luoghi e alla demolizione delle opere eseguite in assenza di provvedimento autorizzatorio, consistenti: (-) nel deposito di materiale inerte su aree esterne al perimetro del comparto produttivo autorizzato, e ricadenti nell'areale paesaggistico-ambientale del Piano di Governo del Territorio e all'interno del Parco Locale di Interesse Sovracomunale (PLIS) Brianza Centrale; (-) nell'accesso principale al sito produttivo dal lato Ovest, invece che dal lato Est, come risultante dal progetto autorizzato, e nella mancata realizzazione dell'accesso secondario sul lato Sud sul confine di Lissone; (-) nell'inesistenza, sul perimetro del sito, della fascia di mitigazione ambientale prescritta dal permesso di costruire. Quanto all'ingiunto ripristino dell'accesso all'area, l'Amministrazione precisava che avrebbe dovuto essere preventivamente presentata idonea istanza di permesso di costruire.

2.1. Brianza Inerti S.r.l. e la società Giussani S.r.l. impugnavano tale ordinanza dinanzi al questo TAR (ricorso R.G. 1475/2016), che respingeva il gravame con la sentenza della seconda sezione n. 1789 del 6 settembre 2017.

2.2. In particolare, la succitata sentenza affermava che: «8.2 [...] *contrariamente a quanto ritenuto dalle ricorrenti – le previsioni dell'atto di permuta intercorso con*

*il Comune sono da ritenere neutre quanto alla determinazione delle modalità di accesso all'area. L'accordo tra le parti si limita, infatti, a descrivere lo stato dei luoghi, affermando che, al momento della cessione del terreno, "accesso e scarico si hanno dalla strada nelle coerenze, direttamente sulla proprietà". Non risulta, invece, dalla convenzione né un divieto ad accedere all'area da determinati punti, né un impegno della parte privata a realizzare specifici ingressi al sito produttivo.*

*8.3 Dal tenore dell'atto di permuta stipulato con il Comune non può, tuttavia, inferirsi la legittimità dell'accesso da qualunque punto della strada – come vorrebbero le ricorrenti – poiché le opere di realizzazione del sito produttivo assentite dall'Amministrazione non possono che essere quelle risultanti dal successivo permesso di costruire, che a sua volta si riferisce necessariamente al progetto presentato dalla parte richiedente. E tale progetto – secondo quanto emerge dalla tavola depositata agli atti del giudizio dalla difesa comunale – prevedeva la realizzazione di un accesso principale sul lato Est e di un accesso secondario sul lato Sud. Il permesso di costruire specificava inoltre espressamente che "Il presente provvedimento è relativo alle sole opere da realizzare su proprietà privata, mentre la nuova viabilità individuata sulle tavole in lato est ha solo carattere indicativo e dovrà essere oggetto di separata richiesta". La parte richiedente era, perciò, tenuta a realizzare le opere di accesso al sito autorizzate, con la conformazione e la collocazione previste dal titolo edilizio rilasciato. Tuttavia, poiché lo sbocco sul lato Est richiedeva anche la costruzione di infrastrutture viarie, coinvolgenti in parte il limitrofo Comune di Lissone, nel permesso di costruire si precisava che tali ulteriori opere dovessero formare oggetto di un distinto titolo abilitativo. 8.4 [...] Deve, infatti, osservarsi che gli ingressi al sito sono stati pacificamente realizzati in difformità rispetto al permesso di costruire, poiché risulta aperto un accesso sul lato Ovest, in luogo di quelli sui lati Est e Sud, previsti dal titolo. [...] 8.5 Deve, perciò, concludersi che le difformità rispetto al titolo edilizio relative agli accessi al sito siano effettivamente*

*riscontrabili, e che il provvedimento impugnato resista quindi, per questa parte, alle censure allegare nel ricorso» (TAR Lombardia, Milano, II, 6 settembre 2017 n. 1789)*

3. In seguito, in data 14 febbraio 2019, veniva presentata, con riferimento alla proprietà Brianza Inerti S.r.l. e [REDACTED] un'istanza di concessione in sanatoria, avente per oggetto il cancello carraio realizzato, in difformità rispetto al permesso di costruire, sulla strada vicinale dei Meiani di Levante.

4. Con il ricorso introduttivo della presente causa, la parte ricorrente impugnava il silenzio diniego asseritamente formatosi sulla suddetta istanza di sanatoria, ai sensi dell'art. 36 comma 3 D.P.R. 380/2001.

5. Successivamente l'Amministrazione adottava il provvedimento in data 29 aprile 2021, emesso a seguito di preavviso di rigetto e acquisizione delle osservazioni della società istante, con cui si comunicava il diniego definitivo alla richiesta di permesso di costruire in sanatoria presentata dalla Brianza Inerti S.r.l., motivata con riferimento alla non compatibilità dell'intervento realizzato con le disposizioni dell'atto di permuta e con il conseguente permesso di costruire n. 114/2007 (come specificato nella comunicazione *ex art. 10 bis* L. 241/1990, e confermato nel diniego definitivo).

6. Con il ricorso per motivi aggiunti depositato il 3 giugno 2021 la società Brianza Inerti S.r.l. impugnava il suddetto provvedimento finale, chiedendone l'annullamento, previa sospensione cautelare dell'efficacia, per i dedotti vizi di illogicità manifesta, travisamento dei fatti, carenza di motivazione e di istruttoria.

7. Si costituiva in giudizio il Comune di Seregno, instando per la reiezione del ricorso introduttivo e di quello per motivi aggiunti, e sollevando eccezione di inammissibilità e improcedibilità del ricorso iniziale e di quello proposto *ex art. 43 c.p.a.*

8. La domanda cautelare, trattata alla camera di consiglio del 29 giugno 2021, veniva respinta con ordinanza n. 644/2021.

All'udienza straordinaria del 4 aprile 2024 la causa veniva trattenuta in decisione.

9. Ritiene il Collegio che il ricorso introduttivo debba essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, e per tale ragione si esime dalla disamina delle eccezioni preliminari sollevate dal Comune.

Invero il diniego tacito inizialmente impugnato dalla parte ricorrente risulta ormai superato dal pronunciamento espresso dell'Amministrazione, intervenuto il 29 aprile 2021.

La giurisprudenza, con riferimento al silenzio previsto dall'art. 36 comma 3 D.P.R. 380/2001, ha infatti evidenziato come il decorso del termine individuato dal legislatore non impedisca di per sé al Comune di adottare un successivo provvedimento espresso che, una volta emesso, ha natura di conferma propria, risulta autonomamente lesivo, e sostituisce *in toto* il precedente atto formatosi *per silentium*. In tal senso: «*Con il diniego espresso, il rigetto tacito formatosi a seguito del decorso del termine di sessanta giorni previsto dall'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001 deve intendersi superato, con la conseguenza che l'unico atto lesivo della sfera giuridica dell'interessato resta il provvedimento espresso. Infatti, anche a seguito del formarsi del silenzio rigetto sulla domanda di accertamento di conformità, l'amministrazione conserva il potere di provvedere in via esplicita in ordine alla conformità delle opere (a maggior ragione nel caso in cui la pronuncia espressa sia stata compulsata dal giudice) e, in ipotesi di rigetto dell'istanza medesima, l'atto in quanto emesso a seguito di istruttoria e dotato di motivazione esplicita, non può intendersi come meramente confermativo del diniego formatosi in via tacita*» (TAR Sicilia, Catania, III, 16 febbraio 2023 n. 475; cfr.: *ibidem*, I, 11 luglio 2013 n. 2059).

Con riferimento alla Brianza Inerti S.r.l., l'unico provvedimento che disciplina la fattispecie è dunque attualmente costituito dall'atto espresso emesso dal Comune di Seregno, di talché, se la previa reiezione tacita venisse annullata, nulla muterebbe in ordine al diniego opposto dall'Amministrazione all'istanza di sanatoria, che continuerebbe in ogni caso ad impedire la formazione del titolo postumo.

Brianza Inerti S.r.l. non ha dunque alcun interesse attuale e concreto ad ottenere un pronunciamento sul ricorso introduttivo, che deve perciò essere dichiarato improcedibile.

10. Si dà luogo ora alla disamina del ricorso per motivi aggiunti.

10.1. Le eccezioni preliminari sollevate dal Comune di Seregno non sono fondate.

In primo luogo non può ritenersi avvenuta l'acquisizione del terreno da parte del Comune, in relazione alla quale Brianza Inerti S.r.l. sarebbe priva di interesse all'attivazione del giudizio. Invero, come accertato da questo TAR nella succitata sentenza n. 1789/2017, passata in giudicato: *«Il Collegio rileva che non coglie nel segno la censura con la quale le ricorrenti lamentano il richiamo, operato nel provvedimento impugnato, all'articolo 31 del d.P.R. n. 380 del 2001. Al di là del riferimento normativo invocato, l'Amministrazione si è, infatti, limitata a riscontrare la mancata realizzazione degli accessi al sito indicati nel permesso di costruire e a ingiungere il ripristino di quanto autorizzato, ossia a disporre il trattamento sanzionatorio previsto in via generale per qualunque ipotesi di realizzazione di opere difformi rispetto al titolo edilizio. Il Comune non ha, invece, preordinato l'ulteriore sanzione, stabilita dall'articolo 31 del d.P.R. n. 380 del 2001, ossia l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale dell'area interessata dalla difformità riscontrata. Dal tenore del provvedimento impugnato emerge, infatti, che tale acquisizione sia stata prevista esclusivamente con riferimento ai mappali che risultano essere stati destinati senza titolo al deposito di inerti. L'acquisizione gratuita è, quindi, correlata unicamente all'eventuale mancata rimessione in pristino di questi ultimi terreni, e non anche alla mancata realizzazione degli accessi autorizzati entro il termine prescritto nell'ingiunzione»*. Nessun effetto acquisitivo può dunque essere riconnesso all'ordinanza n. 81 del 19 maggio 2016.

Secondariamente, non ha alcun rilievo l'omessa impugnazione degli atti afferenti alla conferenza di servizi del 10 settembre 2019, afferente a una diversa e alternativa proposta progettuale rispetto all'intervento realizzato e oggetto di

domanda di sanatoria.

Da ultimo, il Comune di Lissone non integra un controinteressato rispetto al diniego di sanatoria, afferente a sole opere edificate nel territorio del Comune di Seregno, dunque nessuna pretermissione di tale soggetto può essere ravvisata.

Il ricorso per motivi aggiunti, ammissibile, va dunque scrutinato nel merito.

10.2. Il suddetto gravame risulta fondato e deve essere accolto, nei termini ed entro i limiti di seguito esposti.

La concessione in sanatoria *ex art. 36 D.P.R. 380/2001* può essere richiesta in caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso. La difformità rispetto al titolo integra perciò il presupposto per la proponibilità della domanda.

Affinché il titolo sanante venga emesso, è poi necessario che l'Amministrazione accerti la cd. doppia conformità, ovvero la compatibilità dell'intervento stesso con la disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al tempo della realizzazione dell'abuso, sia al momento della presentazione della domanda volta al rilascio del titolo postumo. Tale valutazione costituisce dunque il contenuto motivazionale necessario e indefettibile del provvedimento.

Orbene, nel caso di specie il Comune di Seregno ha respinto l'istanza in quanto l'intervento posto in essere da Brianza Inerti S.r.l. era difforme dal permesso di costruire convenzionato (situazione che, come precisato, integra il presupposto stesso di presentabilità dell'istanza di sanatoria), e nulla ha affermato con riferimento alla doppia conformità, non avendo posto in essere alcun richiamo motivazionale alla disciplina urbanistica, né coeva alla realizzazione, né vigente al tempo della domanda.

È dunque evidente che l'atto difetta di adeguata e sufficiente motivazione, e che veniva adottato sulla scorta di un'istruttoria lacunosa sotto i profili sopra indicati.

Il diniego espresso adottato dal Comune è dunque illegittimo.

Va pertanto accolta la domanda caducatoria proposta dalla società ricorrente nel



ricorso per motivi aggiunti, con la conseguenza che la P.A. dovrà esercitare nuovamente il potere, pronunciandosi ulteriormente sull'istanza di sanatoria, esaminando i profili pretermessi e sopra indicati.

11. Non può invece accogliersi la domanda risarcitoria, sia perché proposta in termini del tutto generici e vaghi, senza specificare né quantificare in alcun modo il danno di cui la ricorrente chiedeva ristoro, sia in quanto, allo stato attuale, non è stata provata, nemmeno in termini probabilistici, la spettanza del bene della vita cui Brianza Inerti S.r.l. ambisce.

12. In definitiva il ricorso introduttivo deve essere dichiarato improcedibile; il ricorso per motivi aggiunti va invece accolto, siccome fondato, quanto alla domanda demolitoria, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato, fatto salvo il riesercizio del potere da parte del Comune, in ossequio alle statuizioni contenute nella presente sentenza; deve essere respinto quanto alla domanda risarcitoria.

13. Le spese del giudizio vengono compensate tra le parti, in ragione della peculiarità e complessità della fattispecie che ha formato oggetto di causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso introduttivo, come in epigrafe proposto, lo dichiara improcedibile; accoglie in parte il ricorso per motivi aggiunti, nei sensi ed entro i limiti di cui in motivazione, e annulla, per l'effetto, il provvedimento impugnato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 4 aprile 2024 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Roberto Maria Bucchi, Consigliere

Katiuscia Papi, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Katiuscia Papi**

**IL PRESIDENTE**

**Gabriele Nunziata**

**IL SEGRETARIO**