

SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO

Pubblicato il 30/08/2021

N. 06091/2021REG.PROV.COLL.

N. 08962/2014 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 8962 del 2014, proposto dalla società ****
**** S.r.l., in persona del rappresentante legale *pro tempore*, rappresentata e difesa
dagli avvocati Pier Vettor Grimani e Nicola Marcone, domiciliata presso l'indirizzo
PEC come da Registri di giustizia ed elettivamente domiciliata presso lo studio del
secondo dei suindicati difensori in Roma, piazza dell'Orologio, n. 7;

contro

il Comune di Venezia, in persona del rappresentante legale *pro tempore*,
rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Iannotta, Nicoletta Ongaro e
Maurizio Ballarin, dell'Avvocatura comunale nonché dall'avvocato Niccolò
Paoletti, domiciliato presso l'indirizzo PEC come da Registri di giustizia ed
elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avvocato Niccolò Paoletti in Roma,
via Barnaba Tortolini, n. 34;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, Sez. II, 5
marzo 2014 n. 284, resa tra le parti.

Visto il ricorso in appello e i relativi allegati;

Vista la costituzione in giudizio del Comune di Venezia e i documenti prodotti;

Esaminate le memorie difensive, anche di replica e le note depositate;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del 30 marzo 2021 (svolta nel rispetto del Protocollo d'intesa sottoscritto in data 15 settembre 2020 tra il Presidente del Consiglio di Stato e le rappresentanze delle Avvocature avvalendosi di collegamento da remoto, ai sensi dell'art. 4, comma 1, d.l. 30 aprile 2020, n. 28 e dell'art. 25, comma 2, d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, attraverso videoconferenza con l'utilizzo di piattaforma "Microsoft Teams" come previsto della circolare n. 6305 del 13 marzo 2020 del Segretario generale della Giustizia amministrativa) il Cons. Stefano Toschei. Si registra il deposito di note per il passaggio in decisione della controversia senza discussione da parte dell'avvocato Niccolò Paoletti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Con ricorso in appello n. R.g. 8962/2014 la società **** S.r.l. ha chiesto a questo Consiglio la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, Sez. II, 5 marzo 2014 n. 284, con la quale è stato in parte accolto e, in parte, respinto il ricorso (R.g. n. 354/2013) a suo tempo proposto dalla suddetta società ai fini dell'annullamento dei seguenti provvedimenti: a) le determinazioni comunali del 27 dicembre 2012 nn. 552351, 552358, 552375, 552371, 552366, 552365, 552320, 552309, 552302, 552349, 552345, 552342 e 552339 di diniego al rilascio del certificato di agibilità relativo alle unità immobiliari site nel Comune di Venezia Lido, alla via **** n. ****, censite in catasto al fg. **** mapp. **** sub da **** a ****; b) le determinazioni comunali del 10 gennaio 2013 nn. 18435, 18445,

18440, 18443, 18423, 18431, 18432, 18427, 18419, 18422, 18425, 18438 e 18430 con i quali sono stati annullati, in parte, i permessi di costruire in sanatoria rilasciati per le suddette unità immobiliari. Alla domanda di annullamento dei predetti atti impugnati seguiva la domanda di riconoscimento del risarcimento del danno patito dalla società.

2. – La vicenda che fa da sfondo al presente contenzioso in grado di appello può essere sinteticamente ricostruita sulla scorta dei documenti e degli atti prodotti dalle parti controvertenti nei due gradi di giudizio nonché da quanto sintetizzato nella parte in fatto della sentenza qui oggetto di appello, come segue:

- in data 5 agosto 2011 la società **** acquistava un complesso immobiliare denominato “ ****” sito in Venezia Lido, ****, angolo ****;
- in detto complesso immobiliare erano presenti alcuni piani seminterrati, censiti in catasto al fg. **** mapp. **** sub da **** a **** (13 unità immobiliari), adibiti ad usi complementari alla residenza che, anche in ragione della loro ristrutturazione e destinazione a servizio degli appartamenti sovrastanti (e quindi con destinazione residenziale), erano oggetto di istanza di condono edilizio proposta dalla società allora proprietaria del complesso immobiliare;
- con numerosi provvedimenti (in ragione del numero delle istanze e dei locali per i quali era stata richiesta la sanatoria, distinguibili con i nn. 60487/0/V, 60475/0/V, 60485/0/V, 60483/0/V, 60477/0/V, 60473/0/V, 60474/0/V, 60476/0/V, 60391/0/V, 60002/0/V, 60488/0/V, 60394/0/V e 60472/0/V), adottati in data 16 giugno 2005, il Comune di Venezia accoglieva le predette domande di condono, rilasciando i relativi titoli in sanatoria;
- divenuta proprietaria del complesso immobiliare la società ****, quest’ultima chiedeva al Comune di Venezia il rilascio del certificato di agibilità per ciascuna delle unità immobiliari condonate ad uso residenza;

- il predetto comune, in seguito ad un sopralluogo svolto in data 25 ottobre 2011, trasmetteva il preavviso di diniego, ostando all'accoglimento delle istanze la (comune) circostanza che le unità immobiliari fossero situate al piano interrato dell'immobile, senza aerazione ed illuminazione dirette, in quanto le finestre erano a "bocca di lupo" e di dimensioni tali da non garantire un adeguato flusso d'aria, oltre al fatto che il difetto di aria e di luce e le condizioni di umidità diffusa, non integravano le condizioni minime di rispetto dei requisiti igienico sanitari per come previsto dall'art. 218 R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 (recante il Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) e dagli artt. 3 e 5 del DM 5 luglio 1975 con la conseguenza che i locali potevano essere adibiti non a residenza ma a servizi (cantine e magazzini), oltre alla mancata integrazione della domanda con l'autorizzazione allo scarico e la documentazione relativa alla normativa antincendi (per come richiesto nel corso dell'istruttoria);

- nel contempo il comune comunicava alla società **** l'avvio del procedimento di annullamento in autotutela dei titoli edilizi a sanatoria rilasciati nel 2005;

- a conclusione dei due procedimenti in corso il Comune di Venezia dapprima, con provvedimenti adottati il 27 dicembre 2012, negava in via definitiva il rilascio dei certificati di agibilità e, quindi, con provvedimenti del 10 gennaio 2013, annullava in via di autotutela i provvedimenti di sanatoria edilizia rilasciati nel 2005.

3. – La società **** impugnava i suddetti provvedimenti comunali dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, chiedendone l'annullamento in quanto illegittimi e proponendo domanda risarcitoria.

In particolare, seppure in sintesi, le censure dedotte dinanzi al primo giudice seguivano i seguenti percorsi contestativi:

- nei confronti delle domande di rilascio del certificato di agibilità si era formato il silenzio assenso ai sensi dell'art. 24. e ss. d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380;

- il comune ha comunque violato l'art. 35 l. 28 febbraio 1985, n. 47 perché il rilascio del titolo edilizio in sanatoria provocava il rilascio del certificato di agibilità anche in deroga alla normativa regolamentare;

- gli atti di annullamento in autotutela dei provvedimenti di sanatoria edilizi manifestavano più d'una violazione dell'art. 21-*nonies* l. 7 agosto 1990, n. 241 sia per mancanza di interesse pubblico, che per difetto dei presupposti sia ancora per difetto di motivazione;

- il comune aveva anche violato l'art. 32 l. 24 novembre 2003, n. 326 perché il vincolo paesaggistico non ostava al rilascio del titolo edilizio in sanatoria per le opere interne e per mancata specificazione del contrasto con la normativa vigente.

Il Tribunale amministrativo regionale accoglieva le censure dedotte nei confronti di provvedimenti di annullamento in autotutela dei titoli abilitativi in sanatoria, rilasciati nel 2005, perché viziati da difetto di motivazione.

All'opposto, il primo giudice respingeva le censure dedotte avverso i provvedimenti di diniego al rilascio dei certificati di agibilità in quanto:

- nel corso dell'istruttoria i competenti uffici comunali (per come si evince chiaramente dal preavviso di rigetto del 18 novembre 2011) avevano inoltrato alla società **** una richiesta di documentazione integrativa che non era stata compiutamente ottemperata;

- tale integrazione documentale doveva ritenersi necessaria e di facile esecuzione, atteso che l'amministrazione aveva chiesto un chiarimento circa l'incongruenza tra la dichiarazione di regolare allacciamento fognario e la dichiarazione di ultimazione delle opere oggetto di condono e, nel contempo, aveva la necessità di ricevere la documentazione relativa al rispetto della prevenzione incendi;

- la richiesta di integrazione documentale, formulata dagli uffici, dunque, ha interrotto il termine per adottare il provvedimento conclusivo del procedimento di rilascio dei certificati di agibilità, per come avviato dalla società ****;

- posto che la previsione dell'art. 25 d.P.R. 380/2001 condiziona il rilascio del certificato di abitabilità non solo all'aspetto igienico-sanitario (salubrità degli ambienti), ma anche alla conformità edilizia dell'opera realizzata rispetto al progetto approvato, avendo l'amministrazione rilevato che le caratteristiche dei locali posti al piano interrato non consentono la permanenza ai fini abitativi di persone in quanto non possiedono le caratteristiche minime previste dal TULS e dal DM 5 luglio 1975, non poteva comunque formarsi il silenzio assenso, per come prospettato dalla società **** *;

- sotto altro versante non ha pregio neppure il motivo di censura con il quale si sostiene che il DM 5 luglio 1975 non possa essere considerato una disposizione di rango primario, in quanto le prescrizioni relative all'illuminazione e all'aerazione dei locali sarebbero di competenza di appositi regolamenti comunali, visto che la **** * non ha dimostrato l'esistenza dei presupposti per la rilasciabilità del certificato di agibilità e il comune, comunque, non solo aveva l'obbligo di verificare che fossero rispettate le disposizioni di cui al Testo Unico delle leggi sanitarie, ma anche di accertare la sussistenza dei presupposti previsti da altre disposizioni di legge in materia di abitabilità e servizi essenziali.

Ne consegue che le censure mosse nei confronti dei provvedimenti di diniego di rilascio del certificato di agibilità dovevano essere respinte e, sotto tale profilo, il ricorso proposto dalla società **** * doveva parimenti essere (seppur parzialmente, per quel che si è sopra chiarito) respinto, insieme con la domanda risarcitoria, pure proposta.

4. – La società **** * chiede ora la riforma (parziale) della sentenza di primo grado e l'accoglimento del ricorso, in quella sede proposto, nella parte in cui non sono stati annullati i provvedimenti comunali di diniego al rilascio dei certificati di agibilità, in quanto il primo giudice sarebbe incorso in errore nel considerare

infondate le censure in quella sede dedotte nei confronti dei ridetti provvedimenti comunali.

In particolare la società appellante traccia le seguenti traiettorie contestative:

- in primo luogo, il giudice di primo grado ha errato nel ritenere che non si fosse formato il silenzio assenso sulle istanze di rilascio dell'agibilità, atteso che se è vero che l'art. 25, comma 5, d.P.R. 380/2001 consente di interrompere il termine previsto per il rilascio del certificato al fine di richiedere documentazione integrativa, vero è anche che il termine stesso incomincia a decorrere nuovamente dalla data di ricezione di detta documentazione. Posto che il richiesto adempimento istruttorio è stato adempiuto in data 17 novembre 2011, da quella data il termine procedimentale (di trenta giorni) è tornato a decorrere e il procedimento si è completato, con il superamento del termine finale, precedentemente rispetto alla data di adozione degli atti di diniego che, per tale ragione, sono illegittimi;
- anche la richiesta (infra)procedimentale pare inadeguata (e superflua) in quanto, vertendo sulla congruenza tra gli atti relativi all'allacciamento fognario e alla dichiarazione di ultimazione delle opere, tale adempimento istruttorio ben avrebbe potuto essere verificato dal comune, che ovviamente era in possesso di tale tipologia di atti, tenuto conto che, come è noto, non può essere chiesta documentazione (alla parte interessata, se tale documentazione è) già in possesso dell'amministrazione;
- ciò vale anche per la richiesta di produrre il certificato di prevenzione incendi, poiché nessuna norma ne prevede la necessità per gli immobili residenziali;
- quanto alla conformità degli immobili alle caratteristiche di cui al DM 5 luglio 1975, è questione che attiene al merito dell'agibilità e non alla completezza dell'istruttoria procedimentale e alla (eventuale) formazione del silenzio assenso (per come è avvenuto nel caso di specie);

- in conclusione, il Comune di Venezia pretestuosamente sostiene che la documentazione richiesta dovesse essere necessariamente prodotta dalla società interessata, considerato che la produzione documentale indispensabile per il rilascio del certificato di agibilità (e dunque utile perché si formi il silenzio assenso) è solo quella indicata dall'art. 25 d.P.R. 380/2001;

- va poi ribadito anche in sede di appello che, ai sensi dell'art. 35, comma 20, l. 47/1985, una volta che sia intervenuto l'accoglimento della domanda di condono edilizio, il rilascio del certificato di agibilità dell'immobile può avvenire in deroga rispetto alle norme regolamentari, sempre che non siano carenti le condizioni di salubrità richieste da fonti normative di livello primario, ed è questa la situazione nella quale versano gli immobili condonati e rispetto ai quali (per tutto quanto si è sopra rappresentato, compresa la circostanza che il citato D.M. 5 luglio 1975 costituisce, semmai, una fonte secondaria, in quanto illustra alle amministrazioni solo alcuni profili in base ai quali valutare la salubrità o meno degli immobili e recando unicamente *“modificazioni alle istruzioni ministeriali 20.6.1896 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico sanitari principale dei locali di abitazione”*) era stato chiesto il rilascio del certificato di agibilità;

- posto, dunque, che le prescrizioni in ordine alla illuminazione e all'aerazione dei locali sono, di regola, contenute nei regolamenti locali di igiene ovvero nei regolamenti edilizi la cui adozione è demandata sempre ai comuni, il certificato di agibilità, perché in questo caso riferito ad immobili condonati, doveva comunque essere rilasciato quand'anche sussistessero inadeguatezze rispetto a prescrizioni recate in regolamenti, dal momento che l'unico ostacolo a detto rilascio può essere determinato soltanto dalla incompatibilità con prescrizioni contenute in una fonte primaria.

Alle censure come sopra riassunte (con richiamo alla riformulazione di un motivo di censura accolto solo in parte dal TAR per il Veneto e attinente alla

impugnazione dei provvedimenti di autotutela) faceva seguito la domanda di risarcimento dei danni subiti già proposta in primo grado.

5. – Si è costituito in giudizio il Comune di Venezia contestando analiticamente le avverse prospettazioni e confermando la correttezza degli atti adottati dall'amministrazione nella specie.

Posto che la legittimità degli atti inerenti ai dinieghi di rilascio dei certificati di agibilità, impugnati in primo grado, è stata puntualmente colta dal Tribunale amministrativo regionale, il comune appellato chiedeva la reiezione dell'appello e la conferma della sentenza di primo grado.

In prossimità dell'udienza fissata per il merito le parti hanno presentato memorie, anche di replica e note d'udienza, confermando le conclusioni già rassegnate nei precedenti atti processuali.

6. – Ad avviso del Collegio i motivi di appello dedotti dalla società appellante non possono trovare accoglimento per le ragioni che qui di seguito verranno illustrate.

In punto di fatto, tenuto conto della documentazione depositata dalle parti controvertenti in entrambi i giudizi, per quanto è di stretto rilievo ai fini della decisione della presente controversia, emerge che:

- una volta richiesto il rilascio dei certificati di agibilità con riferimento agli immobili condonati (con provvedimenti di sanatoria nei quali compare espressamente la indicazione che “*sul rilascio del certificato di agibilità all'uso richiesto (...) va presentata apposita domanda*”), con istanze presentate al Comune di Venezia in data 5 agosto 2011 dalla società *****, immediatamente dopo e, quindi, in data 19 agosto 2011, i competenti uffici comunali chiedevano una integrazione documentale, con nota prot. n. 344502, da depositare entro 30 giorni e segnalando già (gli uffici) che la richiesta di integrazione documentale, stante la rilevanza di tale adempimento, costituiva atto di preavviso di diniego al rilascio dei richiesti certificati, ai sensi dell'art. 10-*bis* l. 241/1990;

- detta richiesta aveva ad oggetto: a) la “documentazione relativa agli allacciamenti fognari; si rileva dalla documentazione presentata, incongruenza tra la dichiarazione ASPIV (regolare allacciamento fognario) redatta in data 07/10/1996 e la dichiarazione di ultimazione delle opere oggetto dei titoli edilizi in sanatoria ai sensi della L.326/2003 e L.R. 21/2004 (ristrutturazione per cambio di destinazione d'uso da magazzini ad unità residenziali risalente a dicembre del 2000)”; b) la “documentazione relativa al rispetto delle norme di prevenzione incendi: Certificato di prevenzione incendi o Dichiarazione inizio attività — Mod. PIN 4 — (rilasciato dal Comando Provinciale VVF) o in alternativa, qualora l'attività non rientri nell'applicazione della normativa, dichiarazione a firma di tecnico abilitato nella quale si attesti che l'attività svolta non ricade tra quelle soggette al rilascio di C.P.I e che comunque i lavori eseguiti sono rispondenti alle norme vigenti in materia di prevenzione e sicurezza, visto che dalle dichiarazioni di rispondenza e dalle risultanze d'ufficio, si evidenzia che nel complesso immobiliare viene svolta attività ricettiva extralberghiera”;

- posto che la richiesta di integrazione documentale non è stata compiutamente effettuata dalla **** gli uffici comunali comunicavano un preavviso di diniego con nota prot. n. 2011/484384 del 18 novembre 2011 nel quale illustravano, con riferimento a ciascuna unità immobiliare, oltre alla mancata produzione della documentazione richiesta alla società interessata nell'agosto dello stesso anno (e, segnatamente la documentazione riguardante “l'autorizzazione allo scarico dell'unità immobiliare e la documentazione relativa al rispetto delle norme di prevenzione incendi”), i seguenti motivi ostativi al rilascio del certificato di agibilità: a) l'unità immobiliare è situata al piano interrato dell'immobile ed è posta a circa m. 3,00 sotto il circostante piano campagna; b) l'unità immobiliare non ha aerazione ed illuminazione diretta in quanto le finestre sono del tipo a "bocca di lupo" con grigliato posto a livello del giardino e di dimensioni tali da non garantire nemmeno una adeguata aerazione dei locali; c) il distributivo interno è difforme da quello sanato con condono edilizio rilasciato ai sensi della Legge Regionale 21/2004; d) le

caratteristiche dei locali al piano interrato non consentono la permanenza ai fini abitativi di persone; e) vi è difetto di aria e di luce e sono manifeste condizioni di umidità diffusa con presenza di infiltrazioni; f) non sussistono pertanto le condizioni minime di rispetto dei requisiti igienico sanitari e di salubrità dei locali di abitazione così come prescritti dall'art 218 del T.U.L.S. nonché dagli artt. 3 e 5 del D.M. 5 luglio 1975; g) si considerano le caratteristiche complessive dell'unità non adeguate alla destinazione d'uso residenziale e i locali al piano interrato potranno essere adibiti esclusivamente a locali di servizio, quali cantine e magazzini.

In data 27 dicembre 2012 veniva negato il rilascio dei certificati di agibilità

7. – Orbene, in punto di diritto, va rammentato che il procedimento di rilascio del certificato di agibilità, disciplinato dall'art. 25 d.P.R. 380/2001 (nel testo vigente al momento dei fatti sui quali è qui controversia), si articola(va) sulla base dei seguenti principi fondamentali: 1) il procedimento deve essere concluso nel termine di 30 giorni dalla ricezione della domanda di rilascio del certificato di agibilità o di 60 giorni (nel caso in cui l'interessato si sia avvalso della possibilità di sostituire con autocertificazione il parere dell'Asl); 2) il decorso del termine per la definizione del procedimento importa la formazione del silenzio assenso sull'istanza di rilascio del certificato di agibilità; 3) il termine del procedimento può essere interrotto una sola volta dal responsabile del procedimento, entro quindici giorni dalla domanda, esclusivamente per la richiesta di documentazione integrativa, che non sia già nella disponibilità dell'amministrazione o che non possa essere acquisita autonomamente; in tal caso, il termine per la conclusione del procedimento ricomincia a decorrere dalla data di ricezione della documentazione integrativa; 4) il rilascio del certificato di agibilità non impedisce l'esercizio del potere di dichiarata inagibilità di un edificio o di parte di esso ai sensi dell'art. 26 d.P.R. 380/2001,

Ebbene che il silenzio assenso si formi, per espressa previsione di legge, in ragione della colpevole inerzia dell'amministrazione procedente solo nel caso in cui l'istruttoria, in ordine al procedimento avviato su istanza di parte, sia integra e sussistano tutti i presupposti – di fatto e di diritto - per l'accoglimento dell'istanza, sono affermazioni che costituiscono principi generali a tutti noti.

Nel caso di specie l'istruttoria, indispensabile per la valutazione della accoglibilità dell'istanza (*rectius*, delle istanze) non è mai stata completata per responsabilità della società interessata e non per inerzia degli uffici comunali che, pressoché nell'immediatezza rispetto alla richiesta di rilascio dei certificati, avevano “denunciato” alla **** la necessità di acquisire documentazione indispensabile ai fini della valutazione dell'accoglibilità o meno delle relative richieste.

Sul punto non assume rilievo positivo, a sostenere la non correttezza del comportamento mantenuto nella specie dagli uffici, per come preteso dalla società ****, la circostanza che la richiesta di integrazione procedimentale fosse pretestuosa, in quanto tali documenti erano facilmente acquisibili dall'amministrazione, perché detenuti presso gli uffici comunali e comunque non necessari, atteso che la loro necessità scaturiva dalla incongruenza della documentazione depositata dalla stessa società interessata, tanto che gli uffici comunali, nella richiesta istruttoria, si spingevano a formulare anche soluzioni istruttorie alternative (che vedevano comunque protagonista la ****) al fine di consentire la positiva conclusione dei procedimenti avviati.

8. - A ciò si aggiunga che, sotto il profilo tecnico, gli uffici comunali hanno puntualmente contestato alla **** le carenze igienico sanitarie che impedivano il rilascio dei certificati di agibilità richiesti e ciò non solo con riferimento alle indicazioni recate dal D.M. 5 luglio 1975, ma anche con riferimento esplicito alle previsioni di cui al TULPS.

Negli atti, per come sopra riprodotti, infatti, sono state analiticamente indicate le carenze igienico sanitarie riferibili ai locali e alla loro destinazione d'uso residenziale (o, addirittura, turistico-alberghiera), per come voluta dalla ****, chiarendo che la situazione e le caratteristiche dei luoghi non consentiva l'utilizzo residenziale di tali ambienti ma altri e diversi usi.

Su tali profili, con riferimento alle specifiche doglianze proposte in sede di appello dalla società **** nei confronti della sentenza di primo grado che aveva respinto la censura di illegittimità dei provvedimenti di diniego di rilascio del certificato di agibilità per violazione dell'art. 35 l. 47/1985 (applicabile *ratione temporis* alla vicenda qui in esame), deve specificarsi quanto segue.

La norma surrichiamata prevede che *“a seguito della concessione o autorizzazione in sanatoria viene altresì rilasciato il certificato di abitabilità o agibilità anche in deroga ai requisiti fissati da norme regolamentari, qualora le opere sanate non contrastino con le disposizioni vigenti in materia di sicurezza statica, attestata dal certificato di idoneità di cui alla lettera b) del terzo comma e di prevenzione degli incendi e degli infortuni”*.

La giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, in merito all'interpretazione della citata previsione normativa, ha già avuto modo di affermare che il rilascio del certificato di abitabilità di un fabbricato, conseguente al condono edilizio, ai sensi del citato art. 35, comma 20, l. 47/1985, può legittimamente avvenire in deroga solo ad autonome e autosufficienti disposizioni regolamentari e non anche quando siano carenti condizioni di salubrità richieste invece da fonti normative di livello primario (eventualmente integrate, nel precetto, da norme di fonte secondaria), poiché la disciplina del condono edilizio, per il suo carattere eccezionale e derogatorio, non è suscettibile di interpretazioni estensive e, soprattutto, tali da incidere sul fondamentale principio della tutela della salute, con evidenti riflessi sul piano della legittimità costituzionale (cfr., tra le molte, Cons. Stato, Sez. II, 23

dicembre 2020 n. 8289; Sez. VI, 16 dicembre 2019 n. 8502 e Sez. IV, 18 aprile 2014 n. 1997).

Tale orientamento risulta, peraltro, del tutto coerente con quello espresso dalla Corte costituzionale che, con la sentenza 10 luglio 1996 n. 256, ha affermato che la deroga introdotta dalla citata previsione normativa non riguarda i requisiti richiesti da disposizioni legislative e deve, pertanto, *“escludersi una automaticità assoluta nel rilascio del certificato di abitabilità (...) a seguito di concessione in sanatoria, dovendo invece il Comune verificare che al momento del rilascio del certificato di abitabilità siano osservate non solo le disposizioni di cui all'art. 221 T.U. delle leggi sanitarie (rectius, di cui all'art. 4 del d.P.R. n. 425/94), ma, altresì quelle previste da altre disposizioni di legge in materia di abitabilità e servizi essenziali relativi e rispettiva normativa tecnica”*, e che *“permangono, infatti, in capo ai Comuni tutti gli obblighi inerenti alla verifica delle condizioni igienico-sanitarie per l'abitabilità degli edifici, con l'unica possibile deroga ai requisiti fissati da norme regolamentari”*.

Alla luce della giurisprudenza riportata e della lettura costituzionalmente orientata della previsione normativa, resa dalla Corte costituzionale, deve pertanto escludersi che l'art. 35, comma 20, l. 47/1985 contenga una deroga generale e indiscriminata alle norme che presidiano i requisiti di abitabilità degli edifici; e ciò proprio perché - come chiarito dalla stessa Corte con la sentenza citata (e, già prima, con la sentenza 6 settembre 1995 n. 427) - la detta legge intende temperare valori tutti costituzionalmente garantiti, quali, tra gli altri, da un lato il diritto alla salute e, dall'altro, il diritto all'abitazione e al lavoro. Una interpretazione che validi una deroga generale e indiscriminata alla normativa a tutela della salute si porrebbe, dunque, in contrasto non solo con l'art. 32 Cost., ma anche con quelle stesse esigenze di temperamento tra diversi valori costituzionali, sottese all'impianto normativo della l. 47/1985.

Ne deriva che, mentre potrebbero essere al più derogate disposizioni regolamentari non integrative di precetti della normazione primaria, non possono esserlo

disposizioni di natura primaria, in quanto, rispetto ad esse, la deroga di cui all'art. 35, comma 20, l. 47/1985 non è ammessa.

Esclusa con ciò la configurabilità di un'automatica corrispondenza tra condono ed abitabilità, per come chiarito dalla citata sentenza della Corte costituzionale n. 256/1996, rileva il Collegio come, nel caso di specie, ad essere violate siano norme che, seppur previste dal citato decreto del Ministro della Sanità del 5 luglio 1975 (e quindi da norme di carattere regolamentare), nondimeno costituiscono diretta attuazione degli artt. 218 e 221 Testo unico leggi sanitarie approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265.

Il carattere formalmente secondario della fonte non toglie che le disposizioni da essa dettate attengano direttamente alla salubrità e vivibilità degli ambienti, ossia a condizioni tutelate direttamente da norme primarie e costituzionali sopra richiamate di cui le prime siano chiamate a integrare e attuare il precetto generale.

In questi casi, la norma secondaria concretizza il generico imperativo della norma primaria, sostanziandone il contenuto minimo inderogabile in funzione della tutela della salute e sicurezza degli ambienti, con la conseguenza che la verifica dell'abitabilità non può prescindere.

Del resto, una diversa interpretazione, che giungesse a sostenere la derogabilità dei requisiti minimi di salubrità, per il sol fatto di essere fissati con norma formalmente regolamentare, si porrebbe sicuramente in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., oltre che con il successivo art. 32.

9. - L'infondatezza dei motivi di appello, ivi compresa la domanda di risarcimento del danno asseritamente patito, per come si è sopra chiarito, conduce alla reiezione del mezzo di gravame proposto dalla società appellante e alla conferma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, Sez. II, 5 marzo 2014 n. 284, con la quale è stato in parte accolto e, in parte, respinto il ricorso (R.g. n. 354/2013), proposto in primo grado.

Le spese del presente grado di giudizio, per il principio della soccombenza processuale, di cui all'art. 91 c.p.c., per come richiamato dall'art. 26, comma 1, c.p.a., vanno imputate a carico della società appellante e in favore del Comune di Venezia, liquidandosi complessivamente le stesse nella misura di € 3.000,00 (euro tremila/00), oltre accessori come per legge.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello (n. R.g. 8962/2014), come indicato in epigrafe, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, Sez. II, 5 marzo 2014 n. 284, con la quale è stato in parte accolto e, in parte, respinto il ricorso (R.g. n. 354/2013) proposto in primo grado.

Condanna la società **** S.r.l., in persona del rappresentante legale *pro tempore* a rifondere le spese del grado di appello in favore del Comune di Venezia, in persona del rappresentante legale *pro tempore*, che liquida nella misura complessiva di € 3.000,00 (euro tremila/00), oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 30 marzo 2021 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere

Dario Simeoli, Consigliere

Stefano Toschei, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Stefano Toschei

IL PRESIDENTE

Giancarlo Montedoro