

TAR Piemonte - Sentenza n. 1827/2026

Sezione Seconda - Cannobio (VB) - abitabilità 1971 e affidamento qualificato - Deposito 09/09/2026

Pubblicato il 09/09/2026

N. 01827/2026 REG.PROV.COLL.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 404 del 2023, proposto da Concetta Abate, rappresentata e difesa dall'avvocato Teodosio Pafundi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Cannobio, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Paolo Scaparone e Jacopo Gendre, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero della Cultura, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Torino, domiciliataria ex lege in Torino, via dell'Arsenale, 21;

per l'annullamento

-a) dell'ordinanza 23.2.2023, n. 36, emessa dal Responsabile dell'Ufficio Edilizia Privata del Comune di Cannobio e notificata alla sig.ra Abate in data 2.3.2023, con la quale è stata disposta la demolizione delle opere realizzate, in difformità dal titolo edilizio rilasciato dal Comune in area sottoposta a vincolo paesaggistico, nonché la rimessione in pristino dell'originario stato dei luoghi entro 120 giorni dalla notifica dell'ordinanza stessa;

-b) di ogni ulteriore atto presupposto, preparatorio, connesso o consequenziale della serie procedimentale, ivi compresi, per quanto possa occorrere, la relazione di sopralluogo del Servizio Settore Gestione del Territorio del Comune di Cannobio del 16.5.2022, prot. n. 5848, e la comunicazione di avvio del procedimento amministrativo di cui alla nota 17.5.2022, prot. n. 5851.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Cannobio e del Ministero della Cultura;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore all'udienza straordinaria del giorno 30 giugno 2026, tenutasi da remoto, il dott. Rocco Vampa e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La ricorrente, nella qualitas di proprietaria dell'immobile sito in Cannobio, alla via Magistris 15, esponeva quanto appresso:

- il compendio immobiliare è sito all'interno della fascia di 300 metri dalle sponde del Lago Maggiore e ricade nella perimetrazione del centro storico di Cannobio; di qui l'assoggettamento a vincolo paesaggistico ex lege 1497/1939, oltre che ai sensi del D.M. 28.2.1953 (" Dichiarazione di notevole

interesse pubblico delle sponde del lago Maggiore site nell'ambito dei comuni di Arona, Meina, Verbania, Ghiffa, Oggebbio, Cannero e Cannobio”), nonché degli artt. 136/141 del d.lgs. n. 42/2004;

- in data 15.1.1963 il Comune di Cannobio rilasciava al dante causa della attuale ricorrente il nulla osta n. 85/1962 per l'esecuzione di un intervento di sopraelevazione di un piano e sistemazione della facciata, da eseguirsi altresì in coerenza con le prescrizioni impartite dalla Soprintendenza ai Monumenti del Piemonte (nota del 12.12.1962) e, indi, con la eliminazione delle lunette previste in prospetto ed il mantenimento della copertura in lastre di pietra;

- a seguito della sospensione dei lavori, per opere eseguite in difformità dal nulla osta, il manufatto veniva integralmente demolito, come attestato con nota del 14.2.1964, con la quale il Comune dava atto del rilascio di un nulla osta abilitante la ricostruzione del fabbricato “ come in origine in modo da risultare conforme al progetto approvato ”, oltre che con successiva nota a firma del meseesimo Sindaco in data 18 febbraio 1964;

- nondimeno, con nota del 5.3.1964, prot. n. 710, la Soprintendenza rimarcava ancora che la soluzione di copertura avrebbe dovuto inverarsi in un tetto a due falde tradizionali con sottotetto e con l'impiego di lastre di pietra;

- in data 6.8.1971, poi, il Comune di Cannobio, sul presupposto della conformità dell'intervento edilizio realizzato al progetto approvato in data 15.1.1963, rilasciava l'autorizzazione di abitabilità dell'immobile;

- in data 12 agosto 2021 il Comune emanava nei confronti della ricorrente una ingiunzione a demolire, relativamente a talune difformità riscontrate rispetto ai titoli edilizia abitativi; la ingiunzione, di poi, veniva annullata in autotutela dalla medesima Amministrazione;

- successivamente, a seguito di un nuovo sopralluogo del 16 maggio 2022 -all'esito di un procedimento iniziatosi con comunicazione del 17 maggio 2022- il Comune adottava la ordinanza n. 36 del 23.2.2023, pel tramite della quale ingiungeva alla ricorrente la demolizione di talune opere realizzate in difformità dai titoli abilitativi, consistenti in: - “Modifica della copertura la quale è stata realizzata con tetto piano praticabile al posto del tetto a padiglione”; al piano terzo dell'immobile, “due locali (volumi) ad uso ripostiglio sottotetto”, con la modificazione della quota della soletta; ai piani terreno, primo e secondo, modifiche delle aperture sia in larghezza che in altezza con modificazione delle barriere laterali e delle ringhiere.

Avverso tale ultimo provvedimento insorgeva la ricorrente avanti questo TAR, a mezzi di gravame essenzialmente deducendo:

- violazione di legge, con particolare riferimento al principio di legalità delle sanzioni amministrative (art. 1 della legge n. 689/1981 ed art. 1 della legge n. 241/1990), nonché del principio di irretroattività delle sanzioni amministrative previste dall'art. 8 della legge n. 47/1985 e dall'art. 32, comma 3, del T.U. n. 380/2001, stante la illegittima applicazione retroattiva della disciplina sanzionatoria di cui al DPR 380/01 agli illeciti che ne occupano, commessi in epoca assai risalente e, dunque, antecedente alla entrata in vigore di esso DPR;

- in subordine, violazione di legge con particolare riferimento agli artt. 44, comma 1, lett. c), 32, comma 3, e 31, comma 1, del d.P.R. n. 380/2001. Violazione di legge con particolare riguardo all'art. 97 Cost. ed al principio di proporzionalità dell'azione amministrativa di cui all'art. 1 della legge 7.8.1990, n. 241. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, insufficienza della motivazione e difetto di istruttoria sotto più profili; in ogni caso, e in via graduata, le difformità riscontrate non sarebbero qualificabili nei termini di variazioni essenziali;

- violazione di legge, con particolare riferimento ai principi di principi di buon andamento e correttezza di cui agli artt. 3 e 97 Cost. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, omessa considerazione di circostanze essenziali ed insufficienza della motivazione; d'altra parte, la ingiunzione a demolire censurata sarebbe intervenuta a distanza di circa sessanta anni dalla realizzazione delle opere

contestate, in presenza peraltro di condotte attive ed omissive della stessa Amministrazione, in certo modo attestanti la legittimità degli interventi, ovvero creando il ragionevole convincimento circa la legittimità delle stesse.

Si costituiva la intimata Amministrazione comunale, instando per la reiezione del gravame.

In prossimità della odierna udienza la parte ricorrente, con adesione del Comune, instava per il rinvio della trattazione della causa, esponendo di avere recentemente presentato al Comune di Cannobio S.C.I.A. in sanatoria per la regolarizzazione delle opere asseritamente abusive oggetto dell'ordinanza impugnata.

La causa, infine, veniva introitata per la decisione all'esito della udienza del 30 giugno 2026, tenutasi da remoto.

Preliminarmente deve essere respinta l'istanza di rinvio; non sussistono, infatti, quelle ragioni eccezionali che l'art. 73, comma 1- bis , c.p.a. esige per derogare al principio di concentrazione del giudizio e di speditezza del processo; a fortiori una tale conclusione si impone in ragione della peculiare connotazione dell'odierno giudizio, chiamato in udienza straordinaria proprio a cagione del suo risalente avvio (TAR Lombardia, III, 16 giugno 2026, n. 3228).

Il ricorso è fondato, valenza assorbente assumendo la terza doglianza.

Valga in via liminare il riportare la scansione fattuale e procedimentale connotante la realizzazione degli interventi oggetto di contestazione:

- dopo il primo nulla osta, unitamente al parere della Soprintendenza, il Comune resistente provvedeva con ordinanza del 3 gennaio 1964 a sospendere i lavori, a cagione della rilevata difformità dei modi di costruzione della copertura, con creazione di terrazzo;
- seguiva, in data 29 gennaio 1964, una richiesta istruttoria della locale Soprintendenza;
- in data 14 febbraio 1964, indi, il Comune -con nota inviata anche alla Soprintendenza- rilevava l'avvenuto nulla osta al dante causa della ricorrente affinché provvedesse, visto il precario stato manutentivo dell'immobile, alla demolizione e alla ricostruzione dello stesso, con il mantenimento delle condizioni di realizzazione della facciata, siccome rivenienti dall'originario progetto;
- con nota sindacale del 18 febbraio 1964, di poi, era la medesima Amministrazione comunale ad attestare la avvenuta, integrale, demolizione del vecchio fabbricato; e ciò ad onta di quanto allegato quivi in giudizio dal Comune (pag. 1, memoria conclusionale) secondo cui sarebbe stato il dante causa ad avere rappresentato tale circostanza, non rispondente alla realtà; trattasi, di contro, di attestazione direttamente promanante da essa Amministrazione civica;
- con nota del 5 marzo 2024 la Soprintendenza comunicava al Comune la necessità che la soluzione di copertura fosse riportata al tetto a falde tradizionale, con sottotetto normale e impiego di lastre di pietra;
- dopo tale serrata interlocuzione procedimentale, seguiva la realizzazione ed il completamento della opera;
- ultimata l'opera, nondimeno, non mai si completava la fattispecie procedimentale di vigilanza iniziata con il richiamato ordine di sospensione e con la successiva interlocuzione avvenuta anche con la Soprintendenza;
- in data 26 luglio 1971, di poi, alla presenza anche di tecnico del Comune veniva effettuata apposita ispezione, all'esito della quale si acclarava la conformità della costruzione, siccome realizzata, al progetto approvato in data 15 gennaio 1963; seguiva, poi, la autorizzazione di abitabilità del 6 agosto 1971;
- solo a distanza di oltre cinquanta anni, di poi, il Comune iniziava gli accertamenti prodromici alla emanazione della ingiunzione a demolire quivi gravata.

Orbene, nella fattispecie che ne occupa viene in rilievo:

- la apertura di una fattispecie procedimentale repressivo-sanzionatoria (con l'ordine di sospensione);
- il dispiegarsi di un effettivo rapporto procedimentale tra i diversi attori, pubblici (Comune e Soprintendenza) e privati (dante causa della ricorrente) coinvolti;
- la effettiva realizzazione di una nuova costruzione, previa demolizione del fatisciente fabbricato preesistente -siccome attestato plurimamente dal medesimo Comune, pel tramite delle già citate note del 14-18 febbraio 1964- da parte dell'allora proprietario dell'immobile;
- il successivo contegno silente della Amministrazione comunale -al pari di quella ministeriale- che non mai provvedeva a "concludere" ex professo la fattispecie procedimentale iniziata con il cennato ordine di sospensione;
- nondimeno, la chiusura "de facto" di essa fattispecie -e in senso positivo, ovvero "non ostativo" per il dante causa della ricorrente- giusta la naturale cessazione di efficacia dell'ordine inibitorio dappprincipio impartito, per sua natura avente funzione interinale e transeunte e, in ogni caso, superato ed assorbito dalle successive determinazioni del Comune (ben conosciute dalla Soprintendenza) legittimanti la demolizione e ricostruzione del fabbricato in conformità del progetto del 15 gennaio 1963;
- i successivi accertamenti condotti in loco in data 26 luglio 1971 (poscia utilizzati al fine della autorizzazione di abitabilità) ove non si rilevava, comunque, contrasto veruno della costruzione -siccome effettivamente realizzata- con il ridetto progetto del 15 gennaio 1963.

Ora, è ben vero che:

- l' actio repressiva di abusi edilizi costituisce estrinsecazione di potestà vincolata, e come tale non necessita di una puntuale valutazione delle ragioni di interesse pubblico, né di un bilanciamento di questo con gli interessi privati coinvolti e sacrificati, né di una motivazione sulla sussistenza di un interesse pubblico concreto ed attuale alla demolizione di essi abusi;
- la adunanza plenaria del Supremo Consesso (sentenza n. 9/2017) ha definitivamente chiarito che il decorso del tempo non può incidere sull'ineludibile doverosità degli atti volti a perseguire l'illecito attraverso l'adozione della relativa sanzione, con la conseguenza che l'ordinanza di demolizione di immobile abusivo (pur se tardivamente adottata) non deve essere motivata sulla sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale al ripristino della legalità violate;
- il provvedimento di demolizione di una costruzione abusiva, al pari di tutti i provvedimenti sanzionatori in materia edilizia, è atto vincolato che non richiede una specifica valutazione delle ragioni di interesse pubblico, né una comparazione di quest'ultimo con gli interessi privati coinvolti e sacrificati, né, ancora, alcuna motivazione sulla sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale alla demolizione, non potendo neppure ammettersi l'esistenza di alcun affidamento tutelabile alla conservazione di una situazione di fatto abusiva, che il tempo non può giammai legittimare.

E tuttavia, tali conclusioni assumono carattere assoluto ed incondizionato allorquando:

- si è in presenza di opere ed interventi posti in essere per così dire "a tutta insaputa della stessa" Amministrazione (CdS, IV, 15 settembre 2009, n. 5509);
- ovvero allorquando l' ager e illecito contestato sia affatto estraneo a contatti, rapporti o interlocuzioni dispiegatisi giustappunto tra il privato e le diverse Amministrazioni coinvolte;
- ovvero quando manchi qualsivoglia accertamento, presa di posizione espressa ovvero determinazioni provvedimentali che in certo senso depongano, ovvero presuppongano, la legittimità delle opere e, dunque, una valutazione "positiva" della Amministrazione.

Talchè:

- se, da un lato, la mera inerzia da parte dell'Amministrazione nell'esercizio di un potere/dovere finalizzato alla tutela di rilevanti finalità di interesse pubblico non è idonea a far divenire legittimo ciò che (l'edificazione sine titulo) è sin dall'origine illegittimo;

- d'altro canto, tale inerzia può radicare un affidamento di carattere "legittimo" in capo all'interessato, allorquando quest'ultimo sia destinatario di un atto amministrativo "favorevole", ovvero di ispezioni e di accertamenti in loco dai quali emerga la aderenza della costruzione al progetto presentato ab origine a sostegno del titolo abilitativo, ovvero la conoscenza e/o conoscibilità da parte della Amministrazione della effettiva conformazione del manufatto, circostanze idonee, cioè, ad ingenerare un'aspettativa giuridicamente qualificata; solo in tali peculiari casi " si può reperire una forte attinenza con i casi in cui l'amministrazione esercita a distanza di anni un potere di autotutela decisoria. Ne consegue che l'amministrazione avrebbe dovuto adeguatamente motivare l'interesse pubblico specifico ed attuale alla eliminazione delle opere abusive in contestazione " (TAR Campania, IV, 6296/2018).

Tali conclusioni -volte a rimarcare la peculiare significanza che non può non attribuirsi alle condotte e ai comportamenti tenuti nel corso del tempo dalle parti di un rapporto giuridico, fin dal momento del primo "contatto" tra di esse- valorizzano i generali di buona fede e correttezza che devono sempre e comunque informare i rapporti intersoggettivi, segnatamente allorquando una delle parti rivesta lo status di "professionista" ovvero di soggetto particolarmente qualificato (sul contatto sociale qualificato nei rapporti tra privati e P.A. valga il richiamare CdS, a.p., 4 maggio 2018, n. 5; Cass., I, 12 luglio 2016, n. 14188).

Nella fattispecie, il decorso di oltre mezzo secolo prima della adozione della determinazione impugnata -unitamente a tutti i fatti e gli atti susseguitsi inter partes in concomitanza con l'avvio e la realizzazione delle opere contestate- appare, in ogni caso, assumere peculiare significanza, tenuto anche conto del fatto che le asserite difformità poste a fondamento della ingiunzione a demolire:

- sarebbero state, nella loro stessa prospettazione, ictu oculi percepibili illico et immediate , sin dal momento immediatamente successivo a quello in cui si era dispiegata in allora la interlocuzione procedimentale (1964) successiva al primigenio ordine di sospensione, e, in ogni caso, immediatamente conoscibili nella loro oggettiva consistenza dalla Amministrazione;

- ben avrebbero dovuto e potuto, ove sussistenti, essere tempestivamente rilevate dal Comune, rientrando appieno nello spettro del potere-dovere ex lege demandato ad esso Comune dalla legge, volto a verificare giustappunto la effettiva consistenza del manufatto siccome ricostruito e la sua puntuale aderenza alle indicazioni fornite dalla Soprintendenza;

- avrebbero, ancora e al più, comunque potuto essere rilevate in sede di sopralluogo del 26 luglio 1971 che -benchè foriero di effetti giuridici diversi, relativi alla abitabilità- si sostanzialmente in ogni caso in un accertamento tecnico circa la aderenza del manufatto, siccome realizzato, agli elaborati progettuali del 1963.

Al silente contegno, indi, si è affiancata anche la positiva condotta consistente negli accertamenti prodromici alla autorizzazione di abitabilità, ove i tecnici di esso Comune -all'esito di apposito sopralluogo- non mai rilevavano le difformità poscia (pure rappresentate oltre cinquanta anni dopo), di contro espressamente attestando la aderenza della opera, siccome edificata, agli elaborati progettuali.

Al silenzio –e al decorso di un inusitato lasso temporale, pure in presenza di uno specifico rapporto inter partes - si aggiunge, altresì, ad ulteriormente corroborare la significanza affidante del complessivo contegno, positivo e di inerzia, serbato dalla Amministrazione, la attestazione contenuta nella ridetta autorizzazione di abitabilità.

Di qui l'accoglimento del gravame in relazione al terzo mezzo, assorbita ogni altra censura.

Le peculiari connotazioni della controversia, e la oggettiva controvertibilità delle questioni giuridiche sottese, inducono a compensare tra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il gravato provvedimento.

Spese compensate.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 30 giugno 2026 con l'intervento dei signori magistrati:

Gianluca Bellucci, Presidente

Rocco Vampa, Consigliere, Estensore

Alessandro Fardello, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Rocco Vampa

Gianluca Bellucci

IL SEGRETARIO

[Fonte: https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=tar_to&nrg=202300404&nomeFile=202601827_01.html&subDir=Provvedimenti]