



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 5276 del 2023, proposto da -OMISSIS-, anche quale legale rappresentante *pro tempore* di -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Bruno Ricciardelli, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

contro

Comune di Torre Annunziata, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Federico Cappella, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;
Commissario *ad acta* del Comune di Torre Annunziata, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli;

nei confronti

Antonella Pagano, rappresentata e difesa dall'avvocato Ippolito Matrone, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (Sezione Terza), 22 maggio 2023, n. 3097, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Torre Annunziata e di Antonella Pagano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 ottobre 2023 il consigliere Angela Rotondano, viste le conclusioni delle parti come da verbale e preso atto della richiesta di passaggio in decisione depositata in atti dall'avvocato Matrone;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. - È appellata la sentenza indicata in epigrafe del Tribunale amministrativo per la Campania che ha respinto il ricorso proposto dal signor -OMISSIS-, titolare della ditta individuale denominata “-OMISSIS-”, per l’annullamento, unitamente agli atti della relativa serie procedimentale (inclusi i verbali di sopralluogo), dell’ordinanza del Commissario *ad acta* del Comune di Torre Annunziata prot. n. -OMISSIS- dell’8 giugno 2022, con la quale sono stati disposti l’annullamento della SCIA commerciale prot. n. -OMISSIS- del 30 ottobre 2019 e la cessazione dell’attività di somministrazione di alimenti e bevande svolta dalla predetta impresa individuale in un locale seminterrato con annessa area cortilizia esterna sito nel territorio comunale alla Via -OMISSIS-.

2. - In particolare, l’ordinanza commissariale impugnata ha disposto la cessazione dell’attività svolta nel predetto locale, in passato adibito a circolo da parte di un’associazione culturale, denominata “-OMISSIS-”, e concesso in comodato alla stessa, con decorrenza dal 1° marzo 2016, dall’originaria proprietaria -OMISSIS-, nonna del ricorrente poi deceduta il 30 novembre 2020. Tale ordinanza è stata emessa, all’esito dei necessari accertamenti, in attuazione alla sentenza dello stesso TAR n. 4559 del 28 giugno 2021. Con tale decisione, in accoglimento del ricorso avverso il silenzio proposto dalla proprietaria confinante Antonella Pagano, è stato dichiarato l’obbligo del Comune di Torre Annunziata di provvedere sulla diffida presentata da quest’ultima il 3 febbraio 2021, tesa a provocare l’esercizio dei poteri di controllo e repressivi in ordine ad asseriti illeciti edilizi insistenti presso il locale bar nonché la contestuale chiusura dell’attività commerciale ivi praticata, della quale si assumeva la carenza di conformità urbanistica e dei requisiti per il suo esercizio.

3. - La sentenza di primo grado ha innanzitutto rilevato che il contestato provvedimento inibitorio poggia su tre ordini di motivi, ciascuno di per sé capace di sorreggere la negativa determinazione assunta, così riassumibili:

- i) l’altezza del locale, pari a 2,70 metri, non è conforme all’art. 67 del regolamento edilizio comunale, che prescrive per i locali adibiti a negozio l’altezza minima di 3,20 metri;
- ii) la destinazione d’uso del locale non risulta assistita da idoneo titolo edilizio, essendo la risultante di un cambio di destinazione da deposito a negozio, e quindi tra categorie

funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico (ex art. 23-ter del d.P.R. n. 380/2001), in assenza del prescritto permesso di costruire;

iii) il titolare dell'attività commerciale è privo di un valido titolo che legittimi il possesso dell'immobile.

4. - Con un primo gruppo di censure, il ricorrente ha dedotto una serie di vizi che avrebbero inficiato l'iter procedurale seguito dal Commissario *ad acta* nell'eseguire il comando giudiziale, lamentando in estrema sintesi che:

a) l'ordinanza inibitoria è violativa del principio di affidamento, in quanto l'attività esercitata dal ricorrente si innesterebbe su provvedimenti amministrativi, di carattere edilizio e commerciale (DIA del 14 gennaio 2002 per il cambio di destinazione d'uso; nulla osta ai fini igienico-sanitari del 15 aprile 2002; autorizzazione sanitaria del 19 aprile 2002; licenza alla somministrazione di alimenti e bevande del 15 gennaio 2003; autorizzazione alla somministrazione di alimenti e bevande del 16 marzo 2017; attestato sanitario di registrazione/riconoscimento del 25 febbraio 2017), ampliativi della sua sfera giuridica ed *“emanati in epoche largamente risalenti nel tempo”*;

b) il provvedimento inibitorio non è stato preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento, in violazione dell'art. 7 della legge n. 241/1990;

c) l'organo commissariale ha agito in violazione dell'art. 21-*nonies* della legge n. 241/1990, adottando un provvedimento di annullamento in autotutela senza esternare le ragioni di interesse pubblico specifiche ritenute prevalenti sul contrapposto interesse privato e senza rispettare il termine massimo di intervento di 12 mesi;

d) l'organo commissariale è incorso anche nella violazione del principio di proporzionalità, essendosi determinato ad irrogare il trattamento sanzionatorio maggiormente afflittivo per la posizione del privato inciso.

4.1. Sono stati poi oggetto di specifica contestazione i singoli rilievi di illegittimità evidenziati dall'ordinanza commissariale impugnata.

5. - Accolta l'istanza cautelare ai fini della celere fissazione dell'udienza di merito ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a. (con ordinanza del Consiglio di Stato, Sez. V, n. 4739/2022), all'esito dell'udienza pubblica del 21 marzo 2023, il T.a.r. adito, con la sentenza indicata in epigrafe, ha respinto i motivi di ricorso per la loro infondatezza, compensando le spese di lite tra le parti.

6. - Di tali statuizioni l'appellante domanda la riforma affidando il gravame a cinque motivi di impugnazione con cui, dopo aver prospettato l'esistenza di un danno di carattere esiziale per i suoi interessi, ha sostanzialmente reiterato le doglianze formulate nel giudizio di primo grado, incentrate sulla asserita violazione dei principi dell'affidamento e di proporzionalità,

sulla violazione dell'art. 7 e dell'art. 21 *nonies* l. n. 241/1990, sulla inesistenza delle irregolarità dei locali sotto il profilo edilizio e urbanistico.

6.1. Hanno resistito all'appello, eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza dei motivi dedotti, il Comune di Torre Annunziata e la signora Antonella Pagano.

6.2. Con ordinanza n. 2889 del 14 luglio 2023, l'istanza cautelare è stata accolta ai soli fini della sollecita fissazione del giudizio nel merito ai sensi dell'art. 55 comma 10 c.p.a. e all'udienza pubblica del 12 ottobre 2023 la causa è passata in decisione.

DIRITTO

1. L'appello è infondato.

2. Con il primo motivo l'appellante sostiene che la sentenza sia viziata per “*error in iudicando ed error in procedendo - violazione e falsa applicazione dell'art. 97 della costituzione – vizio del procedimento - violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della legge 241/1990- violazione del principio del buon andamento – violazione del principio della buona fede e dell'affidamento – eccesso di potere – sviamento – difetto di motivazione*”.

Avrebbe errato il Tribunale nel ritenere non invocabile la tutela dell'affidamento, in quanto, in disparte la sostanziale coincidenza tra le associazioni culturali che ottennero nel tempo i vari provvedimenti ampliativi della sfera giuridica e l'appellante, l'affidamento andrebbe riferito all'attività esercitata continuativamente nel locale, anziché ai soggetti giuridici.

2.1. Il motivo è infondato.

2.2. Correttamente la sentenza di primo grado non ha ravvisato alcuna violazione del principio di affidamento alla stregua dei seguenti passaggi argomentativi:

- gli invocati titoli ampliativi concernevano soggetti diversi (da ultimo, l'associazione culturale “-OMISSIS-”), succedutisi nella conduzione del locale in questione e nell'attività di somministrazione, con la conseguenza che tali titoli, esulando dal personale ambito di attribuzioni del ricorrente, non potevano considerarsi affatto ampliativi della sua sfera giuridica: il primo e unico titolo che ha riguardato in maniera diretta il ricorrente è, infatti, la recente SCIA prot. -OMISSIS- del 30 ottobre 2019, poi rimossa con il gravato provvedimento inibitorio;

- ad ogni modo, nella fattispecie è inconfigurabile il consolidamento di uno stato di legittimo affidamento, non solo perché la SCIA in parola non è risalente nel tempo, ma anche perché tale titolo è stato rimosso in virtù della situazione di conclamata illiceità urbanistico-edilizia (specie con riferimento all'altezza minima prescritta dall'art. 67 del regolamento edilizio), non potendo riconnettersi alcun affidamento tutelabile al perdurante mantenimento di una situazione di fatto abusiva e, pertanto, *contra legem* (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen. 17 ottobre 2017 n. 9; Id., Sez. VI, 29 dicembre 2020 n. 8501).

2.3. Anche il Collegio è dell'avviso che l'appellante non poteva ragionevolmente confidare nel consolidamento dell'illegittima situazione di fatto.

2.4. Invero, i provvedimenti repressivi delle violazioni urbanistico-edilizie possono intervenire anche a distanza di tempo dalla commissione dell'illecito, non potendo il mero decorso del tempo legittimare la permanente condotta antigiuridica consistente nell'attività edificatoria avvenuta senza titolo.

2.5. Quanto al rilievo secondo cui l'affidamento andrebbe riferito all'attività svolta nel locale (nella specie, la somministrazione di alimenti e bevande), il ragionamento dell'appellante non può essere condiviso, posto che la regolarità urbanistico-edilizia dell'opera condiziona l'esercizio dell'attività commerciale all'interno di essa: opinare in senso contrario significherebbe, del resto, eludere le sanzioni previste per la repressione degli illeciti edilizi (Cons. Stato, Sez. VI, 23 ottobre 2015 n. 4880).

2.6. Inoltre, sono rimaste prive di sostanziale confutazione le argomentazioni della sentenza, di per sé idonee a sorreggere il rigetto della doglianza, volte a escludere che possa qui ipotizzarsi un subentro dell'odierno appellante nell'attività di somministrazione svolta dall'associazione “-OMISSIS-”, poiché, come risulta dalla stessa relazione tecnica asseverata allegata alla predetta SCIA, tale attività, riservata ai soci, cessava definitivamente il 25 ottobre 2019, mentre il signor -OMISSIS- avviava, in qualità di imprenditore individuale, un nuovo esercizio di somministrazione, questa volta aperto al pubblico, con decorrenza dal successivo 30 ottobre.

3. Con il secondo motivo (rubricato “*error in iudicando ed error in procedendo - violazione e falsa applicazione dell'art.7 della legge 241/1990- vizio del procedimento – eccesso di potere- difetto di motivazione*”) l'appellante lamenta l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha respinto la censura relativa alla violazione dell'art. 7 della legge n. 241/1990 per l'omessa comunicazione di avvio del procedimento, deducendo, in particolare, che il sopralluogo da cui il Tribunale ha desunto che l'intimato avrebbe acquisito contezza del procedimento amministrativo *in itinere*, con conseguente superfluità della predetta comunicazione, non sarebbe in realtà a ciò idoneo non essendo finalizzato specificamente all'annullamento disposto.

3.1. Anche tale doglianza non è condivisibile.

3.2. Come correttamente evidenziato dalla sentenza, non rileva che l'ordinanza impugnata non sia stata preceduta dalla comunicazione di avvio del procedimento, dal momento che, come emerge dallo stesso provvedimento, in data 9 febbraio 2022 l'appellante è stato coinvolto dal Commissario *ad acta* in un propedeutico sopralluogo presso il locale bar, che ha costituito per lui sicura occasione di conoscenza della pendenza della procedura attuativa della sentenza sul silenzio.

3.3. Diversamente da quanto sostiene l'appellante, il sopralluogo richiamato dal provvedimento commissariale e dalla sentenza di primo grado, in quanto diretto all'accertamento delle contestazioni sollevate dalla controinteressata nell'atto di diffida dal quale ha preso avvio la vicenda, era idoneo a far acquisire all'interessato piena contezza dell'avvio del procedimento culminato nell'impugnata ordinanza.

3.4. Da tali evidenze il Tribunale ha quindi tratto il corretto e logico convincimento secondo cui non sussiste violazione dell'art. 7 della legge n. 241/1990 avendo l'interessato comunque acquisito *aliunde* informazione dell'avvio del procedimento, con conseguente possibilità di rappresentarvi le proprie valutazioni.

Infatti, per consolidato orientamento la predetta disposizione deve essere interpretata e applicata non in modo formalistico, ma conformemente alla sua *ratio* di assicurare la partecipazione del privato al procedimento amministrativo (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 2 febbraio 2022 n. 724 e 22 luglio 2019 n. 5168; Id., Sez. IV, 17 agosto 2017 n. 4027).

3.5. Allo stesso tempo deve evidenziarsi che, in disparte la circostanza che l'appellante ha avuto *aliunde* conoscenza delle contestazioni mosse, l'omissione evocata non potrebbe in ogni caso condurre all'annullamento degli atti gravati, poiché il provvedimento adottato consegue in modo vincolato alle contestazioni concernenti l'attività esercitata dall'appellante, quanto all'abusività della destinazione commerciale del locale e alla violazione delle altezze minime prescritte dalla normativa vigente.

3.6. Sicché deve applicarsi l'art. 21 *octies* della legge n. 241 del 1990 ai sensi del quale i provvedimenti amministrativi non sono comunque annullabili per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 17 marzo 2019, n. 2028).

Anche per tale ragione, la doglianza va dunque respinta.

4. Con il terzo motivo l'appellante deduce "*error in iudicando ed error in procedendo - violazione e falsa applicazione dell'art.21 nonies della legge 241/1990 - vizio del procedimento - eccesso di potere*", censurando le statuizioni della sentenza che hanno escluso la violazione dell'art. 21 *nonies* l. 241/1990, ritenendo che la norma non sia applicabile alla fattispecie.

4.1. Anche tali doglianze non sono suscettibili di favorevole considerazione, non meritando la sentenza appellata le critiche che le sono rivolte.

4.2. Al riguardo, importa premettere che, come anticipato in fatto, il Commissario *ad acta* adottava il provvedimento impugnato in prime cure sulla scorta di un triplice rilievo di illegittimità, ovvero: i) l'altezza del locale commerciale in violazione del Regolamento Edilizio comunale (h. 2,70 anziché h. 3,20 come da regolamento) ai fini dell'esercizio dell'attività

commerciale; ii) l'illecito cambio di destinazione d'uso commerciale del locale seminterrato, assentibile solo con permesso di costruire; iii) l'assenza di un titolo idoneo alla presentazione della SCIA commerciale, non avendo parte ricorrente la titolarità esclusiva del bene (ma solo 1/20), né avendo altri titoli contrattuali in tal senso da parte degli altri comproprietari.

4.3. A fronte di simili illegittimità, una SCIA commerciale non assume rilievo, poiché l'eventuale decorso del tempo rispetto a una mera dichiarazione priva dei presupposti a fondamento non determina alcuna situazione giuridicamente tutelabile in capo al privato.

Quindi, come ritenuto dal TAR, è inconferente il richiamo alla disciplina dell'annullamento in autotutela contenuta nell'art. 21-*nonies* della legge n. 241/1990: tale non conformità urbanistico-edilizia era infatti sufficiente a determinare la revoca-decadenza del titolo abilitativo (nel caso di specie la SCIA) per l'esercizio dell'attività di somministrazione e la conseguente cessazione di quest'ultima, inibendo l'esercizio di un'attività commerciale per inidoneità del locale in cui questa si svolge.

4.4. In tale ottica, è corretta e merita conferma la sentenza nella parte in cui ha statuito che, al di là del *nomen iuris* del provvedimento adottato (che ha testualmente disposto l'"annullamento" della SCIA commerciale), il Commissario *ad acta* ha sostanzialmente inteso disporre la cessazione della predetta attività per insussistenza dei requisiti di legge a ragione dell'acclarata non conformità urbanistico-edilizia del locale adibito ad esercizio di somministrazione, come chiaramente si evince dalla motivazione del provvedimento inibitorio.

4.5. Né ricorre il caso di annullamento di pregressi titoli abilitativi, come prospettato dall'appellante.

4.6. A tale riguardo deve evidenziarsi che ciò è smentito, da un lato, sulla base del rilievo per cui l'unico titolo che ha riguardato in maniera diretta l'appellante è la SCIA prot. -OMISSIS- del 30 ottobre 2019, poi rimossa con il gravato provvedimento inibitorio, dovendo pure escludersi per le ragioni già esposte che il medesimo sia subentrato alle associazioni culturali titolari dei pregressi titoli ampliativi, dall'altro lato in considerazione dell'illegittimità urbanistico- edilizia del locale in questione, attestata dall'ordinanza commissariale e non confutata dai motivi di gravame.

4.7. Come è noto, tra i presupposti del legittimo svolgimento dell'attività commerciale va senz'altro annoverata la regolarità edilizia dell'immobile in cui l'attività viene svolta, rispondendo a un evidente principio di ragionevolezza escludere che possa essere utilizzato uno spazio, con la presenza di utenti pubblici, in contrasto con la disciplina urbanistico-edilizia.

4.8. Il legittimo esercizio di un'attività commerciale è dunque ancorato, sia in sede di rilascio del titolo abilitativo che per l'intera durata del suo svolgimento, all'iniziale e perdurante regolarità, sotto il profilo urbanistico-edilizio, dei locali in cui essa viene espletata, con conseguente potere-dovere dell'autorità amministrativa di inibire l'attività esercitata in locali rispetto ai quali siano stati adottati, come nella specie, atti di accertamento e/o provvedimenti repressivi di abusi edilizi (cfr. Cons. Stato, Sez. II, 27 luglio 2020 n. 4774; Id., Sez. III, 26 novembre 2018 n. 6661; Id., Sez. V, 17 luglio 2014 n. 3793).

4.9. Dato che, come detto, tale necessaria correlazione tra lo svolgimento di attività commerciali e la perfetta conformità edilizia-urbanistica dei locali è un requisito sostanziale, che deve sussistere sia al momento del rilascio dei titoli abilitativi che successivamente, nel momento funzionale, per l'intera durata del suo svolgimento, le Amministrazioni non possono quindi autorizzare l'insediamento di un'attività commerciale in contrasto con la disciplina urbanistica.

5. È del pari infondato il quarto motivo di appello con cui si censurano le statuizioni di rigetto del corrispondente motivo di ricorso incentrato sulla violazione del principio di proporzionalità.

5.1. Infatti, come correttamente osservato dal primo giudice, non può predicarsi la violazione del principio della proporzionalità, che è invocabile solo laddove l'agire amministrativo possa operare in base a scelte discrezionali, ma non quando, come nel caso di specie caratterizzato dalla doverosa chiusura di un'attività commerciale esercitata in locali non conformi sotto il profilo urbanistico ed edilizio, l'azione dei pubblici poteri sia vincolata dalla legge.

6. Infine, non può trovare accoglimento il quinto motivo di appello, con cui si ripropongono le contestazioni nei confronti dei singoli rilievi posti dal Commissario *ad acta* a sostegno del provvedimento inibitorio, censurando la sentenza per violazione e falsa applicazione del d.P.R. 380/2001 e della legge regionale della Campania 19/2001, delle regole civilistiche sul legittimo possesso degli immobili e sulla detenzione qualificata, del regolamento edilizio comunale, nonché per falsità del presupposto e difetto di motivazione.

6.1. In particolare, l'appellante censura la sentenza sia nella parte in cui ha respinto le doglianze avverso le motivazioni dell'ordinanza commissariale (con riguardo alle questioni concernenti la difformità delle altezze e il cambio di destinazione d'uso che, a suo avviso, non potrebbero costituire valida ragione per inibire l'attività commerciale da tempo esercitata nel locale in questione), sia laddove ha ritenuto inammissibili alcune censure perché introdotte solo con memoria difensiva.

6.2. Sono infine riproposte le ulteriori doglianze circa l'esistenza di un titolo giustificativo del possesso dell'immobile in questione, non esaminate e assorbite dalla sentenza stante la natura

di provvedimento c.d. plurimotivato dell'ordinanza commissariale impugnata in cui le altre ragioni, passate indenni al sindacato giurisdizionale, sono di per sé idonee a supportare in modo autonomo la determinazione negativa assunta.

6.3. Anche tali argomentazioni non sovvertono la sentenza appellata.

6.4. Con riferimento al primo profilo su cui si fonda l'ordinanza inibitoria che ha disposto la cessazione dell'attività commerciale, correttamente la sentenza ha ritenuto che la violazione dell'altezza del locale in parola rispetto al vigente regolamento edilizio comunale, ovvero un'altezza di mt. 2,70 a dispetto dell'altezza prevista pari a mt. 3,20, è una chiara e palese difformità edilizia la quale incide sulla necessaria conformità urbanistico edilizia dell'immobile che, come chiarito, condiziona l'esercizio dell'attività commerciale al suo interno.

6.5. Infatti, la sentenza ha correttamente disatteso entrambe le doglianze formulate sulla questione delle altezze, con cui se, da un lato, si è sostenuto che l'art. 101 del regolamento edilizio comunale stabilirebbe *“espressamente che per le contravvenzioni alle norme del R.E. la sanzione pecuniaria è quella prevalente, sicché la sanzione reale resta un profilo residuale”*, dall'altro si è asserito che la legge (allegato IV del d.lgs. n. 81/2008) contemplerebbe anche la possibilità della deroga alle altezze minime prescritte per i locali ad uso commerciale.

6.5.1. Sotto il primo profilo, deve invero ribadirsi che, indipendentemente dal meccanismo sanzionatorio (pecuniario e/o reale) previsto dal regolamento edilizio comunale per far fronte alle violazioni dello stesso, resta il dato, incontestato e inconfutato, che il locale bar in questione non rispettava l'altezza minima di 3,20 metri imposta dall'art. 67 dello stesso regolamento per gli immobili ad uso commerciale, integrando così una palese non conformità urbanistico-edilizia della sua destinazione funzionale, sanzionabile anche con gli strumenti ripristinatori previsti in via generale (ed aggiuntiva) dal testo unico sull'edilizia (d.P.R. n. 380/2001).

6.5.2. Vanno del pari confermate le statuizioni di prime cure relative alla prospettata derogabilità delle altezze minime. Infatti, il punto 1.2.5. dell'allegato IV del d.lgs. n. 81/2008 (recante i requisiti dei luoghi di lavoro) prescrive, senza alcuna possibilità di deroga (prevista, invece, per gli immobili a destinazione industriale), che, per i locali delle *“aziende commerciali”*, i *“limiti di altezza sono quelli individuati dalla normativa urbanistica vigente”*, che nel caso specifico è il disatteso art. 67 del regolamento edilizio comunale”.

6.6. Per le esposte ragioni, la sentenza ha concluso, con statuizioni non scalfite dai rilievi dell'appellante, che tale non conformità urbanistico-edilizia era sufficiente, come sopra chiarito, a determinare la revoca-decadenza del titolo abilitativo (nel caso di specie la SCIA) per l'esercizio dell'attività di somministrazione e la conseguente cessazione di quest'ultima,

fermo restando, peraltro, che il provvedimento con cui si inibisce l'esercizio di un'attività commerciale per mancanza di agibilità del locale in cui questa si svolge non presuppone necessariamente l'adozione di una sanzione demolitoria rispetto all'immobile stesso.

6.7. Parimenti la sentenza non merita le critiche appuntate laddove ha respinto le censure volte a contestare il secondo aspetto motivazionale dell'ordinanza inibitoria, escludendo in particolare che sarebbe intervenuto un regolare cambio di destinazione d'uso da locale deposito a locale commerciale con DIA presentata dalla Sig.ra -OMISSIS- il 14 gennaio 2002.

6.7.1. Infatti, del tutto condivisibile è l'osservazione del primo giudice secondo cui correttamente il Commissario *ad acta* aveva rilevato l'assenza di valido titolo a sostegno del mutamento di destinazione d'uso dell'immobile, dal momento che l'invocata DIA del 2002 si limitava a denunciare che il locale in questione sarebbe stato adibito a mera sede di "circolo culturale", senza alcun riferimento all'espletamento di attività commerciali destinate al pubblico, come poi si è verificato una volta avviata l'attività imprenditoriale ad opera del ricorrente.

6.7.2. A tale riguardo va rilevato che un locale terraneo a uso deposito come quello in oggetto non può essere destinato a locale commerciale (nella specie, adibito alla somministrazione di cibi e bevande) senza il titolo abilitativo espresso, trattandosi di categorie edilizie palesemente disomogenee.

6.7.3. In particolare, giova evidenziare che, *ratione temporis*, andava applicato il D.M. 1444/68, il quale individuava la categoria sub C) quale commerciale, non rientrando la destinazione deposito tra quelle ivi contemplate.

6.7.4. Ad analogo risultato si perviene con l'attuale formulazione dell'art. 23 *ter* del d.P.R. n. 380/2001, a mente del quale: *"1. Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate: a) residenziale; a-bis) turistico-ricettiva; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale"*.

Per quanto finora evidenziato, deve concludersi che il passaggio, prima, da deposito a circolo culturale e, poi, a locale commerciale, necessitava di apposito titolo abilitativo che, nella specie, difetta.

6.8. Alla stregua delle assorbenti considerazioni che precedono, i primi giudici non hanno esaminato le restanti censure tese a infirmare l'ordinanza inibitoria con riferimento alla mancanza di un valido titolo di possesso dell'immobile, dal momento che comunque l'impianto complessivo di tale atto risulta validamente sorretto dai primi due aspetti

motivazionali sopra scrutinati, alla luce dei consolidati principi in materia di atto c.d. plurimotivato (in presenza del quale “è sufficiente la legittimità di una sola delle giustificazioni per sorreggere l'atto in sede giurisdizionale; in sostanza, in caso di atto amministrativo, fondato su una pluralità di ragioni indipendenti ed autonome le una dalla altre, il rigetto delle censure proposte contro una di tali ragioni rende superfluo l'esame di quelle relative alle altre parti del provvedimento (Cons. Stato, sez. V, 14 giugno 2017, n. 2910; sez. V, 12 settembre 2017, n. 4297; sez. V, 21 agosto 2017, n. 4045)”: così Cons. Stato, Sez. IV, 30 marzo 2018, n. 2019).

6.8.1. Per mera completezza, il Collegio osserva che (anche per quanto sopra esposto nell'esame del primo motivo di appello ai punti 2.2. e 2.5 in diritto) è stata adeguatamente accertata nel corso del procedimento amministrativo culminato nell'ordinanza commissariale gravata anche l'assenza di un valido titolo di disponibilità dell'immobile in capo all'odierno appellante: per un verso, il contratto di comodato gratuito con cui veniva concesso il godimento del locale oggetto di giudizio è stato stipulato tra la precedente proprietaria signora -OMISSIS- e soggetti diversi (l'associazione culturale “-OMISSIS-”), succedutisi nella conduzione del locale in questione e nell'attività di somministrazione, in alcun modo riconducibili all'appellante e rispetto ai quali, dato il carattere personale del contratto di comodato, deve escludersi, in difetto di contrarie pattuizioni tra le parti, che possa ipotizzarsi una successione dell'odierno appellante nel rapporto contrattuale a suo tempo instaurato; per altro verso, parte appellante non ha, allo stato, la titolarità esclusiva del bene, né altri titoli contrattuali in tal senso da parte degli altri comproprietari che legittimino la detenzione dell'immobile in questione.

6.9. Le ulteriori doglianze dichiarate inammissibili dal Tribunale perché introdotte solo con memoria difensiva non notificata alle controparti e non ricollegabili ad argomentazioni espresse nel corpo del ricorso introduttivo non sono state ritualmente riproposte ai sensi dell'art. 101 comma 2 c.p.a. in questa sede dall'appellante (il quale si è limitato a negare di aver introdotto nuovi profili di censura affermando di avere meramente illustrato quelli dedotti: cfr. ricorso in appello pag. 15) e sono, pertanto, inidonee a fondare una pronuncia di tipo diverso.

7. In definitiva, le argomentazioni dell'appellante non confutano sul piano giuridico le motivazioni del provvedimento impugnato sicché restano anche prive di critica fondata le motivazioni della sentenza che hanno correttamente rigettato le doglianze per le ragioni sopra esposte.

8. L'appello deve essere, pertanto, respinto.

Le spese seguono il criterio della soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante -OMISSIS- a rifondere le spese di giudizio a favore del Comune di Torre Annunziata e di Pagano Antonella che liquida in complessivi € 1.500,00 (millecinquecento/00) per ciascuna parte, oltre accessori di legge.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare parte appellante.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Angela Rotondano, Consigliere, Estensore

Alberto Urso, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere

L'ESTENSORE
Angela Rotondano

IL PRESIDENTE
Rosanna De Nictolis

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.