



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 Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1470 del 2024, proposto da

-OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanni Marchese, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Messina, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefania Scavuzzo e Ada Arnò, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 1583 del 2025, proposto da

-OMISSIS- e -OMISSIS-, rappresentati e difesi dall'avvocato Cristina Bellerone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Messina, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Vincenzo Airò e Stefania Scavuzzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 1470 del 2024:

- della determinazione n.-OMISSIS-del 30.5.2024, notificata il 31.5.2024, con la quale il dirigente del Dipartimento Servizi alla persona e alle imprese – Servizio Suap e attività commerciali su area privata del Comune di Messina ha ordinato il divieto di prosecuzione dell'attività di vicinato esercitata nei locali siti in -OMISSIS-, perché esercitata in locali privi di regolarità urbanistico – edilizia e disposto la decadenza della SCIA ID -OMISSIS-n.-OMISSIS-dell'8.11.2023;
- della nota del Dipartimento Servizi Territoriali ed Urbanistici Ufficio SCA di Agibilità del Comune di Messina, prot. n. -OMISSIS- del 29.2.2024, solo indicata nel provvedimento impugnato, allo stato non conosciuta, sul generico assunto secondo cui i locali non sarebbero muniti di certificazione di agibilità;
- della nota prot. n.-OMISSIS-del 14.3.2024 con la quale il Suap del Comune di Messina ha richiesto la trasmissione del certificato di agibilità fissando il termine di gg 45;
- della nota prot. n. -OMISSIS-del 10.5.2024 di avvio del procedimento finalizzato all'adozione del provvedimento di divieto di prosecuzione dell'attività di vendita;
- della nota prot. n.-OMISSIS- del 12.7.2024, con la quale il dirigente del Suap del Comune di Messina ha rigettato l'istanza di annullamento in autotutela e/o di adozione di provvedimenti di natura provvisoria del 3.7.2024;

- di tutti gli atti presupposti connessi e conseguenti;

quanto al ricorso n. 1583 del 2025;

per l'annullamento

- della determinazione n. -OMISSIS-, con la quale il dirigente del dipartimento Servizi Territoriali e Urbanistici Servizio Repressione Abusi Edilizi e Pubblica Incolumità ha ordinato di provvedere alla demolizione delle opere abusivamente realizzate e ripristino dello stato dei luoghi;

- di tutti gli atti presupposti connessi e conseguenti.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 febbraio 2026 la dott.ssa Giuseppina Alessandra Sidoti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

A- Ricorso rg. n. 1470 del 2024.

1. Con il ricorso in esame, notificato e depositato in data 30 luglio 2025, la ricorrente, premesso di essere titolare della ditta individuale "Jor & Dan" operante nel settore di abbigliamento, ha impugnato, chiedendone l'annullamento previa sospensione degli effetti, la determinazione n.-OMISSIS-del 30 maggio 2025, con cui il dirigente competente del Comune di Messina ha ordinato il divieto di prosecuzione dell'attività di vicinato esercitata dalla stessa nei locali siti in via -OMISSIS-, in locazione, poiché esercitata in locali privi di regolarità urbanistico - edilizia, disponendo la decadenza della SCIA ID -OMISSIS-n.-OMISSIS- dell'8 novembre 2023.

La deducente ha rappresentato, in fatto, che:

- intendendo trasferire la propria attività nel locale in questione condotto in locazione, ha presentato, in data 8 novembre 2023, al SUAP del Comune di Messina, la SCIA prot. suap n.-OMISSIS-;
- in data 14 marzo 2024, le è stata notificata la nota prot. n.-OMISSIS-, con cui il SUAP l'ha invitata a trasmettere il certificato di agibilità dell'immobile, fissando il termine di 45 gg., trascorso il quale il procedimento relativo alla SCIA sarebbe stato archiviato con l'adozione di un provvedimento di divieto di prosecuzione dell'attività;
- in data 10 maggio 2024 il SUAP ha notificato alla ricorrente la nota prot. n. -OMISSIS-, con cui ha comunicato l'avvio del procedimento di adozione dell'ordinanza di divieto di prosecuzione dell'attività economica;
- nella pendenza degli accertamenti posti in essere dal tecnico incaricato dai proprietari informati dell'accaduto dalla ricorrente, in data 31 maggio 2024 è stata notificata a quest'ultima la determinazione dirigenziale n.-OMISSIS-del 30 maggio 2024, di divieto di prosecuzione dell'attività di vicinato e di decadenza della relativa SCIA;
- con nota del 3 luglio 2024, la ricorrente ha chiesto al SUAP l'annullamento in autotutela di tale provvedimento, dal momento che erano in corso accertamenti per ottenere la nuova agibilità, anche avuto riguardo ai ritardi nell'accesso agli atti da parte dello stesso Comune di Messina;
- con nota prot. n.-OMISSIS- del 12 luglio 2024, tale richiesta è stata rigettata, confermando il Comune la precedente determinazione dirigenziale.

Avverso gli atti impugnati, la ricorrente ha dedotto i seguenti motivi:

1) Violazione e/o falsa applicazione della legge 7.8.1990 n. 241 e della disciplina sul contraddittorio procedimentale, errore nei presupposti di fatto, carenza di istruttoria, motivazione illogica e contraddittoria, violazione dei principi di trasparenza, imparzialità e buon andamento, in quanto nel provvedimento impugnato erroneamente sarebbe stata assunta la mancata partecipazione al procedimento del privato, essendo stato reso, invece, l'apporto partecipativo, oralmente, in

occasione dell'incontro del 14 maggio 2024; nella medesima data, sarebbe stata consegnata al funzionario la nota del 18 aprile 2024 redatta dal tecnico incaricato dal proprietario, esplicativa delle difficoltà opposte dal Comune per l'acquisizione della documentazione necessaria per ottenere un nuovo certificato di agibilità, che, ove esaminata, secondo la tesi della ricorrente, avrebbe potuto condurre l'amministrazione a diversa determinazione;

II) *Violazione di legge e/o falsa applicazione della legge 7.8.1990 n. 241 e della disciplina sul contraddittorio procedimentale, errore nei presupposti di fatto, carenza di istruttoria, motivazione illogica e contraddittoria, violazione dei principi di trasparenza, imparzialità e buon andamento*, in quanto la determinazione dirigenziale impugnata sarebbe frutto di una carenza assoluta di contraddittorio procedimentale e di istruttoria; in particolare, la segnalazione da parte degli uffici dell'urbanistica (nota del 29 febbraio 2024 prot. n. -OMISSIS-), da cui muove il provvedimento (*"benché l'immobile in questione sia stato realizzato in data anteriore al 1967 (come dichiarato nel mod. MDA), lo stesso deve essere munito di agibilità, anche in considerazione degli interventi di sanatoria ex art. 9 L. R. 37185, di cui all'ID 9386"*), sarebbe generica e in ogni caso non sarebbe frutto di accertamento istruttorio svolto in contraddittorio con i proprietari, ignari dell'abuso;

III) *Violazione di legge e/o falsa applicazione del combinato disposto degli artt. 19 della legge 7.8.1990 n. 241, smi, e 5 del DPR 7.9.2010 n. 160, anche in combinato disposto con l'art. 21 nonies della legge 7.8.1990 n. 241, smi, violazione e/o falsa applicazione dell'art. 21 nonies della legge 7.8.1990 n. 241, smi, anche in combinato disposto con la legge regionale 22.12.1999 n. 28, carenza dei presupposti di fatto, errore nei presupposti di fatto, carenza di istruttoria, carenza di motivazione, illogicità e contraddittorietà manifesta, sproporzione ed irragionevolezza, eccesso di potere, violazione dei principi di trasparenza, imparzialità e buon andamento, sviamento di potere e del pubblico interesse*: sostiene la ricorrente che sulla Scia presentata al Suap di Messina si sarebbe formato il silenzio assenso per decorso del termine di 60 giorni, residuando, pertanto, in capo all'amministrazione solo il potere di annullamento in autotutela, di cui non ricorrerebbero, nel caso di specie, i presupposti di legge, non potendosi, invece, far uso dei provvedimenti di cui al comma 3. In ogni caso, l'eventuale esercizio del potere di annullamento in autotutela richiederebbe che la violazione urbanistica rilevata dopo la formazione del titolo abilitativo sia valutata alla stregua di motivo rilevante e preminente interesse pubblico nel bilanciamento con l'interesse privato; nella specie, difetterebbe tale valutazione, con la conseguente illegittimità, anche per tal motivo, del provvedimento impugnato, che sarebbe, in ogni caso, illegittimo per carenza di motivazione e di istruttoria.

IV) *Violazione e/o falsa applicazione del combinato disposto degli artt. 19 della legge 7.8.1990 n. 241, smi, e 5 del DPR 7.9.2010 n. 160, violazione e/o falsa applicazione dell'art. 21 nonies della legge 7.8.1990 n. 241, smi, anche in combinato disposto con la legge regionale 22.12.1999 n. 28, carenza dei presupposti di fatto, errore nei presupposti di fatto, carenza di istruttoria e di motivazione, illogicità e contraddittorietà manifesta, sproporzione ed irragionevolezza, eccesso di potere, violazione dei principi di trasparenza, imparzialità e buon andamento, sviamento di potere e del pubblico interesse*: il divieto di prosecuzione di attività impugnato sarebbe viziato per carenza di istruttoria sui presupposti di fatto; esso sarebbe, altresì, eccessivo e sproporzionato, incidendo in modo definitivo sull'attività economica della ricorrente, anche tenendo conto della sanabilità dell'intervento; l'assenza di un accertamento istruttorio e la mancanza di una specifica contestazione dell'abuso avrebbero, inoltre, impedito alla parte interessata di provvedere tempestivamente alla necessaria pratica di sanatoria;

V) *Violazione di legge, errore nei presupposti di fatto, carenza di istruttoria e di motivazione, illogicità e contraddittorietà manifesta, sproporzione ed irragionevolezza, eccesso di potere, violazione dei principi di trasparenza, imparzialità e buon andamento, sviamento di potere e del pubblico interesse*, in quanto, venendo in questione un abuso facilmente sanabile, per quanto emerge dalla relazione del tecnico incaricato dal proprietario, l'amministrazione avrebbe dovuto accogliere l'istanza del 3 luglio 2024 di annullamento in autotutela o di sospensione onde consentire la prosecuzione dell'attività economica della ricorrente nelle more della regolarizzazione.

2. Con decreto presidenziale n. 348/2024 del 31 luglio 2024, è stata accolta la misura cautelare provvisoria.

3. Si è costituito il Comune di Messina che ha contestato in fatto e in diritto la ricostruzione di parte ricorrente, insistendo per il rigetto del ricorso.

4. In vista della camera di consiglio, con memoria del 7 settembre 2024, parte ricorrente ha rappresentato: i) l'avvenuto deposito, presso il Dipartimento Edilizia Privata, della domanda di sanatoria; ii) l'avvenuta consegna della nota redatta dal tecnico in data 14 maggio 2024 al funzionario Suap, come attestato nelle dichiarazioni autocertificate rilasciate dai soggetti presenti all'incontro tenutosi in tali uffici, versate in giudizio; iii) di aver dichiarato in buona fede, nel modello MDA, che l'immobile era stato realizzato in data anteriore al 1967, ritenendo che, per tale motivo, i locali dovessero ritenersi agibili; iv) l'avvenuta formazione del silenzio assenso sulla Scia, ai sensi dell'art. 19 della legge n. 241/1990, per il decorso del termine di gg. 60.

5. All'esito della camera di consiglio dell'11 settembre 2024, con ordinanza n. 400/2024, il Collegio ha sospeso gli effetti degli atti impugnati avuto riguardo al bilanciamento degli opposti interessi al fine di mantenere la res adhuc integra nelle more del giudizio di merito.

6. Con memoria del 9 luglio 2025, il Comune di Messina ha esposto che l'istanza di permesso di costruire in sanatoria ex art. 36 d.p.r. n. 380 del 2001, presentata dai proprietari dell'immobile in data 5 settembre 2024, è stata rigettata con provvedimento n.-OMISSIS-, *“in quanto dalla planimetria catastale di primo impianto del 21.08.1957 si rileva, oltre all'ampliamento oggetto di demolizione, una diversa distribuzione interna”*; l'Amministrazione ha rappresentato, inoltre, che, con determinazione n. -OMISSIS-, il Servizio repressione abusi edilizi ha emesso nei confronti dei proprietari dell'immobile l'ordinanza di demolizione delle opere eseguite abusivamente.

7. In vista della pubblica udienza, entrambe le parti hanno prodotto memorie a sostegno delle rispettive tesi difensive.

8. All'udienza pubblica del 10 settembre 2025, la trattazione nel merito del gravame è stata differita ad altra udienza pubblica, al fine di consentire la trattazione congiunta con altro ricorso (iscritto al n.r.g. 1583/2025), promosso dai proprietari dell'immobile, avente ad oggetto l'impugnativa dell'ordinanza di demolizione delle opere abusive in questione, pendente presso altra Sezione.

9. Con memoria del 24 gennaio 2026, parte ricorrente ha riferito che i proprietari dell'immobile, nelle more del giudizio e a fronte dell'ordine di demolizione, hanno affidato l'incarico ad un tecnico di fiducia al fine di presentare una nuova istanza di regolarizzazione dell'abuso ostativo al rilascio del certificato di agibilità.

9.1. In data 24 febbraio 2026 parte ricorrente ha depositato documentazione, tra cui l'istanza del proprietario per applicazione della sanzione pecuniaria sostitutiva della demolizione ai sensi dell'art. 34, co. 2, d.p.r. n. 380 del 2001.

B) *Ricorso r.g. n. 1583 del 2025.*

10. Con il ricorso n. 1583 del 2025, i ricorrenti, proprietari del locale ad uso commerciale sito presso il Comune di Messina di cui sopra, adibito sin dalla sua realizzazione a uso commerciale ed attualmente concesso in locazione, con contratto del 31 luglio 2023, alla sig.ra-OMISSIS-, hanno impugnato l'ordinanza n. -OMISSIS-, con la quale il dirigente competente ha loro ordinato la demolizione delle indicate porzioni di manufatto, in tesi, abusive.

Esposti i fatti, avverso l'ordine demolitorio in questione, i ricorrenti hanno dedotto i seguenti motivi:

I) *Violazione e/o falsa applicazione della legge 7.8.1990 n. 241, omessa comunicazione dell'avvio del procedimento, carenza di contraddittorio, carenza assoluta di istruttoria, difetto di motivazione, travisamento dei fatti, errore nei presupposti di fatto, contraddittorietà ed illogicità manifesta, violazione dei principi di parità di trattamento, trasparenza, imparzialità e buon andamento, sviamento di potere e del pubblico interesse*, in quanto il provvedimento impugnato sarebbe stato emesso in violazione del diritto di difesa e di contraddittorio nel procedimento, peraltro nella insussistenza di urgenza, risalendo la situazione urbanistica censurata dal Comune ad oltre 60 anni addietro; ritiene, inoltre, parte ricorrente che il contraddittorio avrebbe consentito di accertare che la irregolarità contestata riguardava una porzione di manufatto di proprietà non solo dei ricorrenti ma anche del proprietario dell'appartamento soprastante, atteso che le due piccole porzioni di copertura del patio dell'immobile dei ricorrenti fungerebbero anche da piano di calpestio della soprastante terrazza, conseguentemente allargata, dell'appartamento di proprietà altrui;

II) *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 33 del DPR 6.6.2001 n. 380, violazione e/o falsa applicazione della legge 7.8.1990 n. 241, violazione dell'art. 21 – septies, travisamento dei fatti, errore nei presupposti di fatto sia sotto il profilo oggettivo che sotto il profilo soggettivo dei destinatari del provvedimento, violazione dei principi di parità di trattamento, trasparenza, imparzialità e buon andamento, contraddittorietà ed illogicità manifesta, sviamento di potere e del pubblico interesse*, in quanto l'ordine demolitorio avrebbe dovuto essere notificato anche al proprietario dell'appartamento soprastante, consistendo l'abuso nella copertura del patio sottostante e contestuale ampliamento della terrazza per la cui rimozione occorrerebbe la collaborazione del terzo proprietario che dalla detta demolizione risulterebbe pregiudicato;

III) *Violazione di legge, violazione e/o falsa applicazione dell'art. 33 del DPR 6.6.2001 n. 380, violazione e/o falsa applicazione della legge 7.8.1990 n. 241, violazione dell'art. 21 – septies, travisamento dei fatti, errore nei presupposti di fatto, ineseguitibilità ed inefficacia, contraddittorietà ed illogicità manifesta, violazione dei principi di trasparenza, imparzialità e buon andamento, sviamento di potere e del pubblico interesse*: il provvedimento, di fatto, sarebbe inefficace ed “inutiliter” dato, in quanto, allo stato, ineseguitibile, non essendo l'opera abusiva nella libera ed esclusiva disponibilità dei soli ricorrenti, non autori dell'abuso.

IV) *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 33 del DPR 6.6.2001 n. 380, violazione e/o falsa applicazione della legge 7.8.1990 n. 241, violazione dell'art. 21 – septies, travisamento dei fatti, errore nei presupposti di fatto, ineseguitibilità ed inefficacia, contraddittorietà ed illogicità manifesta, violazione dei principi di trasparenza, imparzialità e buon andamento, sviamento di potere e del pubblico interesse*, in quanto l'annullamento dell'atto impugnato, in autotutela o in via giudiziaria, consentirebbe la presentazione da parte di tutti i soggetti legittimati, e quindi da parte dei ricorrenti e del proprietario dell'immobile soprastante, di un progetto per la demolizione delle porzioni di manufatto ritenute abusive e/o, comunque, per la conservazione di quelle parti per le quali la demolizione non sarebbe possibile, con la conseguente applicazione della relativa sanzione amministrativa prevista dall'art. 33 DPR n. 380/2021, al comma 2.

I ricorrenti hanno, quindi, avanzato istanza istruttoria e, infine, hanno chiesto l'annullamento dell'atto impugnato.

11. Si è costituito il Comune di Messina per resistere al giudizio, che ha versato in atti documentazione.

12. Con memoria del 24 gennaio 2026, i ricorrenti hanno rappresentato che, pur nelle difficoltà incontrate anche per la mancata collaborazione del proprietario dell'immobile soprastante, tramite un loro tecnico, sarebbero in procinto di presentare una nuova istanza di sanatoria, il che dovrebbe comportare il rinvio della discussione ad altra data.

13. Con memoria del 28 gennaio 2026, il Comune di Messina ha replicato alle deduzioni avversarie, assumendone l'infondatezza.

14. In data 24 febbraio 2026 parte ricorrente ha prodotto documentazione, tra cui l'istanza per applicazione della sanzione pecuniaria sostitutiva della demolizione ai sensi dell'art. 34, co. 2, d.p.r. n. 380 del 2001.

15. Alla pubblica udienza del 25 febbraio 2026, dopo la discussione, i ricorsi in esame sono stati posti in decisione.

DIRITTO

1. Ritiene il Collegio di procedere alla riunione dei ricorsi in epigrafe, ai sensi dell'art. 70 cod. proc. amm., in ragione della loro evidente connessione oggettiva e parzialmente soggettiva.

2. Ritiene il Collegio che, con riferimento ad entrambi i ricorsi, non possa essere accolta l'istanza di rinvio in quanto la presentazione dell'istanza di fiscalizzazione non costituisce situazione eccezionale, che, sola, può giustificare il rinvio della trattazione di merito ai sensi dell'art. 73, co. 1-bis del cod. proc. amm.. Peraltro, l'istanza ex art. 34 cit. risulta essere stata presentata in data 24 febbraio 2026, per cui deve essere ancora esaminata e vagliata dal Comune, con totale incertezza sui tempi e sull'esito; in ogni caso, la possibilità di sostituire la sanzione demolitoria con quella pecuniaria (art. 34 cit.) deve essere valutata dall'Amministrazione competente nella fase esecutiva del procedimento, successiva ed autonoma rispetto all'ordine di demolizione, e tale valutazione non rileva ai fini della legittimità del provvedimento di demolizione (cfr. Cons. St. sez. VI, sentenza, 23 ottobre 2020, n. 6432; id., 11 gennaio 2021 n. 347).

Giova inoltre ricordare che il processo amministrativo è regolato dal principio dispositivo e che in esso non vengono in rilievo esclusivamente interessi privati, ma trovano composizione e soddisfazione anche gli interessi pubblici che vi

sono coinvolti, dimodoché, essendo le cause in questione mature per la decisione, le stesse possono essere definite.

2.1. Osserva, inoltre, il Collegio come la documentazione depositata dalle parti ricorrenti, nei due giudizi (istanza ex art. 34 cit. e relativi allegati), in vista dell'udienza di trattazione nel merito dei ricorsi, ancorché prodotta tardivamente (ai sensi dell'art. 73, co. 1, c.p.a.), come eccepito in udienza, non pone esigenze di autorizzazione alla sua produzione (art. 54 c.p.a.) o di sua espunzione, in quanto essa non rileva ai fini della decisione delle controversie in esame, aventi ad oggetto rispettivamente la legittimità del divieto di prosecuzione di attività di vicinato e la legittimità dell'atto di demolizione, meglio indicati in epigrafe, da vagliarsi alla luce della situazione (in fatto e in diritto) esistente al momento della loro adozione (*tempus regit actum*).

3. Ciò posto, il Collegio ritiene, per ragioni logico-giuridiche, di muovere dal ricorso n. 1583 del 2025 avverso l'ordine demolitorio delle opere eseguite, in tesi, abusivamente sull'immobile dei comproprietari ricorrenti.

3.1. In particolare, parte ricorrente, avverso l'atto impugnato, ha dedotto la violazione delle norme sul procedimento per mancanza di contraddittorio, la carenza di istruttoria in capo al Comune che non avrebbe effettuato alcun accertamento sui luoghi e la mancata notificazione dell'ordine di demolizione al proprietario dell'immobile del piano soprastante, parimenti coinvolto, a parere dei ricorrenti, dall'attività demolitoria, altrimenti impossibile.

3.2. Va dato atto che l'ordine demolitorio oggetto di odierna impugnativa è stato adottato a seguito del provvedimento di diniego dell'istanza di sanatoria n.-OMISSIS-, che non risulta impugnato (e che pertanto si è consolidato), emesso, oltre che per carenza documentale, non integrata a seguito di richiesta del Comune, anche per la ragione che *“le opere previste in demolizione non sono legittimate al recupero dello Stato Legittimo dell'unità immobiliare in quanto dalla planimetria catastale datata 21/08/1957 (ritenuta stato legittimo) si rileva, oltre all'ampliamento oggetto di demolizione, una diversa distribuzione interna”*.

L'ordine demolitorio si fonda sul detto diniego e sulla considerazione che, nel caso di specie, *“si è in presenza, come emerge dalla descrizione delle opere sopra svolte, di una attività che deve essere qualificata di “ristrutturazione edilizia”, con la conseguenza che deve applicarsi l'art. 33 d.p.r. n. 380 del 2001”*.

4. Il ricorso è infondato.

5. Per ragioni di logicità argomentativa, il Collegio ritiene di muovere dall'esame del secondo motivo di ricorso, inerente alla asserita illegittimità dell'ordine demolitorio perché non includente tra i destinatari il proprietario della terrazza sovrastante.

5.1. Il motivo è infondato.

La doglianza in questione non trova riscontro probatorio nella documentazione agli atti, da cui, di contro, si evince l'estraneità del sig. -OMISSIS-, proprietario dell'appartamento soprastante, alla questione inerente la determinazione qui impugnata.

Infatti, nell'atto di compravendita del sig. -OMISSIS-, (in atti) può leggersi che *“la vendita viene fatta ed accettata con tutto di quanto venduto, usi, diritti, azioni e ragioni, servitù attive e passive, con la comproprietà delle parti comuni come per legge ad eccezione della terrazza di copertura di proprietà di altri ...”*; inoltre, dagli accertamenti eseguiti dal Dipartimento Servizi Territoriali ed Urbanistici è emerso che la proprietà del sig. -OMISSIS- non include il terrazzo di copertura da demolire (cfr. relazione del competente Dipartimento del 15 settembre 2025 e nota del Corpo di Polizia Municipale prot. -OMISSIS- settembre 2025).

5.2. Va ricordato, altresì, che, ai fini della legittimazione passiva del soggetto destinatario di un ordine di demolizione, contestata, sia pure genericamente, dalla parte ricorrente, l'art. 31 D.P.R. n. 380/2001, nell'individuare i soggetti colpiti dalle misure repressive nel proprietario e nel responsabile dell'abuso, considera evidentemente quale soggetto passivo della demolizione il soggetto che ha il potere di rimuovere concretamente l'abuso; potere che compete indubbiamente al proprietario, anche se non responsabile in via diretta, in quanto il presupposto per l'adozione di un'ordinanza di ripristino non coincide con l'accertamento di responsabilità storiche nella commissione dell'illecito, ma è correlato

all'esistenza di una situazione dei luoghi contrastante con quella codificata nella normativa urbanistico-edilizia e all'individuazione di un soggetto il quale abbia la titolarità a eseguire l'ordine ripristinatorio, ossia il proprietario, in virtù del suo diritto dominicale. L'ordine di natura reale è, quindi, correttamente rivolto al proprietario a prescindere dalla responsabilità dello stesso nella realizzazione dell'illecito (cfr. Cons. St., Adunanza Plenaria, 17 ottobre 2017, n. 9; T.A.R. Catania, sez. II, 17 aprile 2023, n. 1274; T.A.R. Catania, sez. II, 27 giugno 2022, n. 1719; T.A.R. Catania, sez. III, 20 settembre 2021, n. 2833).

Ne consegue che non può assumere rilievo la dedotta circostanza che i ricorrenti non sarebbero autori dell'abuso, in quanto essi sono destinatari dell'ordine demolitorio nella qualità di proprietari aventi la titolarità a eseguire l'ordine ripristinatorio.

6. Infondato è il primo motivo di ricorso con cui si contesta la violazione delle regole partecipative di legge che non avrebbe consentito ai ricorrenti di chiarire (e al Comune di accertare) che l'irregolarità in questione - e, quindi, l'ordine di demolizione conseguente - riguardava una porzione di manufatto di proprietà non solo dei ricorrenti ma anche del proprietario dell'appartamento soprastante i locali del piano terra dei ricorrenti, a cui l'ordinanza di demolizione avrebbe dovuto, parimenti, essere notificata.

6.1. Intanto, va dato atto che, per pacifica giurisprudenza, l'ordine di demolizione non necessita della previa comunicazione di avvio di procedimento in quanto atto vincolato che non potrebbe avere un contenuto diverso, trattandosi di una misura sanzionatoria legata all'accertamento dell'inosservanza delle norme urbanistiche (Cons. St., sez. II, sent. 10484/2022; T.A.R. Catania, sez. II, 11 luglio 2022, sentenza n. 1841); inoltre, l'eventuale avvio del procedimento non avrebbe potuto condurre nel caso di specie ad un esito diverso, alla luce della documentazione versata in atti secondo cui *“la proprietà del sig. -OMISSIS- non include il terrazzo di copertura da demolire, di cui alla D.D. n. -OMISSIS- del 22/05/2025, prot. n. -OMISSIS- del 26/05/2025”* (cfr. relazione del Comune in atti depositata in data 19.12.2025).

6.2. Tali risultanze peraltro non sono state adeguatamente contrastate dalla parte ricorrente con principi di prova di segno contrario, con le conseguenze di cui all'art. 64, co. 2, cod. proc. amm..

6.3. Il provvedimento impugnato, dunque, non presenta vizi ex art. 7 L. 241/90 e risulta, altresì, pienamente motivato per relationem, riferendosi a quanto previsto nel provvedimento di diniego del Permesso di Costruire in sanatoria, che peraltro non risulta impugnato nei termini di legge.

7. Da quanto sopra deriva l'infondatezza anche degli ulteriori motivi (II, III, IV) che predicano l'ineseguibilità delle opere senza il coinvolgimento dei soggetti indicati, non interessati dall'ordinanza in questione, per quanto sopra rilevato.

7.1. Quanto alla prospettata impossibilità di demolizione parziale, senza pregiudizio per la parte eseguita in difformità - questione introdotta con memoria non notificata -, essa, in ogni caso, non può rilevare nel presente giudizio, atteso che l'eventuale applicazione della sanzione pecuniaria in luogo di quella demolitoria deve essere vagliata in fase esecutiva, ove ne ricorrano i presupposti (cfr. Cons. Stato, sez. II, 12 settembre 2019, n. 6147; T.A.R. Catania, sez. I, 3 febbraio 2025, n. 361; T.A.R. Palermo, sez. II, 26 febbraio 2020, n. 439). La possibilità di irrogare la sanzione pecuniaria ex art. 34 D.P.R. n. 380 del 2001 non determina l'illegittimità dell'ordine demolitorio, avendo come presupposto proprio la validità e l'efficacia della sanzione ripristinatoria, atteso che soltanto durante la sua materiale esecuzione è effettivamente possibile verificare se l'ordine di demolizione (comunque legittimamente assunto) sia eseguibile - stante la possibilità di procedere al materiale ripristino dello status quo anteriore all'abuso - ovvero se, alla luce delle emergenze proprie della fase esecutiva, si renda necessario fare luogo all'applicazione della sanzione pecuniaria (così Consiglio di Stato, VI, n. 9219 e 9241 del 18 novembre 2024; id., sez. VII, 14 aprile 2025, n. 3168).

7.2. Non sussistono i presupposti per l'accoglimento dell'istanza istruttoria volta a colmare presunte carenze istruttorie in ordine alla natura dell'abuso commesso e alla eseguibilità della demolizione, posto che la prima è nota al

ricorrente che ha presentato, a tal uopo, una domanda di sanatoria (rigettata dal Comune con provvedimento non impugnato) e che la seconda, come visto, pertiene alla fase esecutiva, non oggetto del presente giudizio.

8. Conclusivamente, il ricorso è infondato.

9. Si può a questo punto procedere alla delibazione del ricorso n. 1470 del 2024, riguardante la legittimità del provvedimento dirigenziale con cui l'amministrazione resistente, accertata la mancanza del certificato di agibilità nell'immobile in questione (di proprietà dei signori Costa) e dopo aver emesso un primo ordine conformativo rimasto ineseguito, ha vietato alla ricorrente (che ha stipulato un contratto di locazione con i signori Costa), di proseguire l'attività di vicinato dalla stessa esercitata in forza di Segnalazione certificata di inizio attività, disponendo la decadenza della Scia ID -OMISSIS-.

10. Il ricorso è infondato.

11. Nell'esame delle censure articolate avverso il suddetto provvedimento, il Collegio ritiene di muovere dallo scrutinio della terza, con la quale parte ricorrente si duole del ritardo con cui l'amministrazione sarebbe intervenuta sulla Scia, ossia oltre il termine di sessanta giorni previsto dall'art. 19, l. n. 241/1990 ai fini del legittimo esercizio del potere inibitorio e in assenza dei presupposti di cui all'art. 21 nonies l. n. 241 del 1990.

11.1. La doglianza è infondata.

11.2. Va innanzitutto premesso che la costante giurisprudenza amministrativa è nel senso di ritenere che nel rilascio delle autorizzazioni commerciali (così come nelle S.C.I.A. per l'esercizio di attività di vicinato) devono tenersi presenti i presupposti aspetti di conformità urbanistico-edilizia dei locali in cui l'attività commerciale si va a svolgere, con l'ovvia conseguenza che il diniego di esercizio di attività di commercio deve ritenersi senz'altro legittimo ove fondato su rappresentate e accertate ragioni di abusività dei locali nei quali l'attività commerciale viene svolta (cfr., da ultimo, Cons. Stato, V, 9 aprile 2024, n. 3232; Consiglio di Stato sez. V, 21 aprile 2021, n. 3209 e Consiglio di Stato, Sez. IV, 14 ottobre 2011 n. 5537). Il legittimo esercizio dell'attività commerciale è, in particolare, **ancorato**, non solo in sede di rilascio dei titoli abilitativi, ma anche per la intera sua durata di svolgimento, alla iniziale e perdurante regolarità sotto il profilo urbanistico-edilizio dei locali in cui essa viene posta in essere, con conseguente potere-dovere dell'autorità amministrativa di inibire l'attività commerciale esercitata in locali ove venga accertata l'abusività delle opere realizzate (cfr. Cons. Stato, VI, 23 ottobre 2015, n. 4880), ciò in quanto la regolarità urbanistico-edilizia dell'opera condiziona ineluttabilmente l'esercizio dell'attività commerciale (cfr. Cons. St., sez. VI, 25 giugno 2024, n. 5616; Cons. Stato, V, 4 gennaio 2021, 29 maggio 2018, n. 3212 n. 47).

11.3. Nel caso di specie, è incontestato che l'agibilità costituisca uno dei presupposti legittimanti la presentazione della Scia per l'esercizio di attività di vicinato (cfr. art. 7 della l.r. Sicilia n. 28/1999, secondo cui «*L'apertura, il trasferimento di sede nelle zone del territorio comunale [...], di un esercizio di vicinato di cui al raggruppamento III dell'allegato della presente legge, sono soggetti a comunicazione da presentarsi presso l'ufficio del Comune competente per territorio e possono essere effettuati decorsi trenta giorni dal ricevimento della comunicazione. 2. Nella comunicazione cui al comma 1 il soggetto interessato dichiara: [...] b) di avere rispettato i regolamenti locali di polizia urbana, annonaria e igienico-sanitaria, i regolamenti edilizi e le norme urbanistiche nonché quelle relative alle destinazioni d'uso; [...]*»).

È altresì pacifica l'assenza della certificazione di agibilità sull'immobile di cui trattasi sin dal momento della presentazione della SCIA, ciò che precludeva (e preclude) lo svolgimento dell'attività commerciale di qualsivoglia natura (Cons. Stato, sez. V, n. 3212 del 2018; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, n. 3110 del 7 novembre 2022), trattandosi di circostanza, come sopra riferito, che ha dato luogo a un distinto e successivo procedimento per l'accertamento di conformità delle opere abusive, propedeutico al conseguimento dell'agibilità dell'immobile, su impulso dei proprietari del medesimo, peraltro definito con provvedimento negativo non impugnato.

11.4. Ciò posto, alla stregua dei superiori principi giurisprudenziali, correttamente il Comune, a fronte dell'avvenuto accertamento del difetto, *ab origine*, di uno dei presupposti legittimanti l'esercizio dell'attività commerciale in questione,

quale è la mancanza del certificato di agibilità, con l'atto impugnato, indipendentemente dalla qualificazione formale che si voglia attribuire ad esso (dichiarazione di inefficacia della scia, decadenza della scia, annullamento in autotutela della scia, autotutela atipica ecc.), ha ritenuto di dichiarare la inidoneità della Segnalazione in questione a supportare l'esercizio dell'attività commerciale.

11.5. La circostanza che tale atto intervenga dopo il decorso dei termini di cui all'art. 19, co. 3, l. n. 241 del 1990 non incide sulle superiori conclusioni, posto che, in ogni caso, risulta rispettato il termine di dodici mesi, prescritto dall'art. 21 nonies (vigente *ratione temporis*), richiamato dall'art. 19, co. 4, cit., secondo cui «*Decorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 3, primo periodo, ovvero di cui al comma 6-bis, l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 [ossia: motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa] in presenza delle condizioni previste dall'articolo 21-nonies*».

11.6. Quanto, invece, all'onere motivazionale, il Collegio ritiene di aderire all'orientamento secondo cui il provvedimento di divieto di prosecuzione di attività di vicinato è sufficientemente motivato mediante il riscontro dell'assenza del certificato di agibilità dei locali: secondo criteri di intuitiva evidenza, tali rilievi identificano interessi pubblici preminenti, non essendo consentito dalla legge lo svolgimento di attività commerciali presso luoghi privi di agibilità, affievolendosi, in tali casi, la discrezionalità dell'amministrazione procedente (cfr., *inter multis*, Cons. Stato, V, 25 ottobre 2024, n. 8535; 9 aprile 2024, n. 3232; 7 novembre 2022, n. 9786; II, 14 ottobre 2021, n. 6912; V, 21 aprile 2021, n. 3209; 29 maggio 2018, n. 3212).

Con specifico riferimento alla motivazione, in fattispecie connotate da affinità con quella oggetto del presente giudizio, la giurisprudenza (Cons. St. sez. V, 8 maggio 2025, n. 3918) ha ritenuto legittimo il «*provvedimento di dichiarazione d'inefficacia della Scia*» adottato da un Comune, ritenendolo adeguatamente motivato con l'affermazione per cui «*per i locali in questione non è stata rilasciata / attestata certificazione di agibilità ad uso somministrazione di alimenti e bevande*», in quanto «*l'assenza di specifica agibilità e la diversa destinazione d'uso, come risultante dal permesso di costruire (quest'ultima a sua volta impeditiva del conseguimento della suddetta pertinente agibilità, come osservato dall'amministrazione nei sensi suindicati) valeva di per sé a integrare le ritenute difformità preclusive allo svolgimento ivi dell'attività ...*».

11.7. A ciò va aggiunto che, nella segnalazione, la ricorrente ha inserito un'informazione inesatta ossia la sussistenza del certificato di agibilità (in tesi, derivante dalla realizzazione dell'immobile ante 1967), rivelatasi - a seguito di accertamento dell'amministrazione - inesistente, con conseguente affievolimento dell'onere motivazionale nell'esercizio del potere di autotutela (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sezione IV, n. 5056/2024; id. sez. VIII, n. 6291/2024).

12. Quanto precede conduce, in primo luogo, alla reiezione della terza censura e della quarta censura, dovendosi ritenere che l'amministrazione abbia esercitato il proprio potere conformemente al paradigma normativo.

13. L'impostazione della questione nei termini che precedono è conducente ai fini della reiezione delle ulteriori censure.

13.1. In primo luogo, le garanzie partecipative risultano essere state adeguatamente assicurate (cfr. nota prot. n.-OMISSIS-del 14 marzo 2024; nota prot. n. -OMISSIS-del 10 maggio 2024): è irrilevante la mancata menzione, nel corpo dei provvedimenti impugnati, della nota asseritamente consegnata al funzionario comunale illustrativa dei presunti ritardi nella gestione della pratica, non potendosi in ogni caso subordinare l'esercizio del potere inibitorio - peraltro configurato dal legislatore come automatico, decorso il termine assegnato alla parte per la conformazione (art. 19, comma 3, l. n. 241/1990: «*In difetto di adozione delle misure da parte del privato, decorso il suddetto termine, l'attività si intende vietata*») - alla futura e incerta regolarizzazione dell'immobile.

13.2. Ne consegue l'infondatezza della prima censura, nonché della quinta, nella parte in cui si contesta l'omesso ritiro, in autotutela, della determinazione gravata nelle more del procedimento di regolarizzazione nel frattempo attivato dai proprietari.

14. Del pari, è infondata la censura attinente al difetto di istruttoria (secondo motivo), posto che il provvedimento impugnato si fonda, correttamente, a seguito dell'attività di controllo dell'ente, sul rilevato difetto del certificato di agibilità; né i lamentati ritardi, in tesi, gravanti sull'amministrazione nella pratica di regolarizzazione dell'agibilità possono condurre a diversa determinazione, atteso che, in ogni caso, spettava alla odierna deducente accertare la sussistenza dell'agibilità dell'immobile prima di intraprendere la propria attività commerciale, dato che i presupposti di cui all'art. 19 c. 1 L. 241/90 (e tra questi il certificato di agibilità, a tutt'oggi non esistente) devono sussistere al momento dell'invio della segnalazione.

15. Conclusivamente, per tutte le superiori ragioni, il ricorso va rigettato.

16. Sussistono giuste ragioni per la compensazione delle spese di lite, nei giudizi riuniti, tra tutte le parti, avuto riguardo alla peculiarità della vicenda contenziosa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, sezione staccata di Catania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, così dispone:

- a) riunisce i ricorsi iscritti ai nn. rg. 1470 del 2024 e 1583 del 2025;
- b) quanto al ricorso n. 1470 del 2024, lo rigetta;
- c) quanto al ricorso n. 1583 del 2025, lo rigetta;
- d) con riferimento alle spese dei giudizi riuniti, compensa le spese tra tutte le parti.

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 degli articoli 5 e 6 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 delle parti ricorrenti e di ogni altra persona menzionata nella presente sentenza.

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppina Alessandra Sidoti, Presidente FF, Estensore

Calogero Commandatore, Consigliere

Agata Gabriella Caudullo, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Giuseppina Alessandra Sidoti

IL SEGRETARIO

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