



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3837 del 2020, proposto da Antonia Palladino, Giovanni Tomaiuolo, rappresentati e difesi dall'avvocato Pasquale Lanzetta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Monte Sant'Angelo, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Mescia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Franco Gaetano Scoca in Roma, via Giovanni Paisiello n. 55;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Prima) n. 633/2020, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Monte Sant'Angelo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 febbraio 2021 il Cons. Luigi Massimiliano Tarantino. Nessuno udito per le parti. L'udienza si svolge ai sensi dell'art. 4, comma 1, del decreto legge n. 28 del 30 aprile 2020 e dell'art. 25, comma 2, del decreto legge n. 137 del 28 ottobre 2020 attraverso videoconferenza con l'utilizzo di piattaforma "Microsoft Teams" come previsto della circolare n. 6305 del 13 marzo 2020 del Segretario generale della Giustizia amministrativa.

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto dinanzi al TAR per la Puglia gli odierni appellanti invocavano l'annullamento dell'ordinanza n. 55 dell'8.7.2019 avente ad oggetto: "ordinanza di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi – art. 27, 31 e segg. DPR n° 380/2001" e di tutti gli atti presupposti e consequenziali tra i quali il verbale redatto a seguito di sopralluogo in data 25.6.2019, richiamato nell'ordinanza, non notificato.
2. Il primo giudice respingeva il ricorso, evidenziando che contrariamente alla prospettazione degli originari ricorrenti, la struttura oggetto del provvedimento gravato risultava totalmente difforme agli elaborati progettuali, imponendosi necessariamente la sua integrale demolizione al fine di ripristinare le condizioni di legalità nell'area interessata. Inoltre, il TAR escludeva che gli interventi puntualmente individuati nel gravato provvedimento costituissero opere meramente pertinenziali rispetto al chiosco-bar, stante, per un verso, la maggiore incisività, in ragione delle complessive dimensioni, sull'assetto territoriale di riferimento; per altro, la mancanza di interdipendenza funzionale. Infine, escludeva che l'astratta assegnazione del fondo ad una determinata destinazione d'uso ("campeggi") legittimasse ex se il privato a collocarvi qualsiasi tipologia di struttura, purché funzionale al soddisfacimento delle esigenze legate alla

villeggiatura, dovendo in ogni caso compiersi, in concreto, una valutazione di compatibilità edilizia e paesaggistica di esclusiva spettanza pubblica, prima di assentirne la realizzazione.

3. Avverso la pronuncia indicata in epigrafe propongono appello gli originari ricorrenti, evidenziando che: a) a differenza di quanto sostenuto dal primo giudice si sarebbe in presenza di modeste strutture amovibili quali “container”, “moduli” e “teli ombreggianti”, che non posseggono affatto elementi strutturali. Né sarebbe predicabile essere in presenza di un corpo unitario e ciò risulterebbe anche dal verbale del tecnico comunale, che descriverebbe la presenza di un ulteriore modulo di circa 20 mq autonomo e accostato al manufatto originario, regolarmente assentito. Ancora il primo giudice avrebbe errato nel ritenere che il basamento in cemento armato, oggetto della concessione edilizia, non consentisse di ancorarvi la struttura portante. Stesso discorso andrebbe fatto per la veranda che se non stabilmente agganciata al suolo risulterebbe pericolosa. Pertanto la conclusione raggiunta dal TAR circa la necessità dello smantellamento integrale dell’opera sarebbe in contrasto con l’art. 31, d.P.R. n. 380/2001 e con il principio di proporzionalità della sanzione. Pertanto, il Comune avrebbe dovuto sanzionare i singoli “abusi” riscontrati e dunque ordinare la riduzione in pristino e/o demolizione delle strutture in esubero. Né potrebbe ritenersi ammissibile, al fine di opinare in senso opposto, il differimento di tale accertamento alla fase della esecuzione d’ufficio dell’ordine demolitorio; b) l’affermazione di principio del TAR per cui il grado di trasformazione del terreno, a seguito di un abuso, va valutato unitariamente e non atomisticamente non calzerebbe alla fattispecie in esame. Infatti, l’autorizzazione all’apertura di un chiosco-bar in una porzione di territorio classificata urbanisticamente E6 “campeggi” segnerebbe l’avvenuta trasformazione del territorio, sicché opere quali teli ombreggianti per le auto o l’apposizione di docce non comporterebbero alcuna ulteriore trasformazione. L’irrilevanza delle

opere in questione sarebbe desumibile anche dalla circostanza che per le stesse non sarebbe previsto l'obbligo di acquisire alcuna autorizzazione paesaggistica. Il TAR avrebbe obliterato tali elementi, richiamando erroneamente l'unitarietà dell'opera. Destituite di fondamento sarebbero le considerazioni del TAR secondo le quali i teli ombreggianti, le docce e i wc mobili necessiterebbero di autonomo permesso sono i seguenti: I) perché impegnano un'area di estensione maggiore rispetto a quella del chiosco che è di soli 16 mq; II) perché non hanno collegamento funzionale con il bar ma con un lido; c) il TAR avrebbe dovuto rilevare la presenza di un deficit motivazionale del provvedimento gravato nella parte in cui a fronte di semplici teli ombreggianti sarebbe stata ritenuta applicabile la sanzione massima riservata agli interventi che comportano una modificazione tale che, per quantità e qualità, è soggetta ad autonomo permesso di costruire. Inoltre, anche accedendo alla tesi del Tar per cui le difformità contestate non rientrerebbero nell'edilizia libera, comunque tali interventi minori integrerebbero una difformità parziale, sanzionabile con la demolizione "minore" di cui all'art. 34, ove posta in rapporto con la concessione edilizia 17/2003 (difformità parziale dal permesso di costruire), e con la sanzione pecuniaria di cui all'art. 37 ove considerato in rapporto con la SCIA (opere realizzate in assenza o in difformità dalla SCIA), fatto salvo in ogni caso quanto previsto dall'art. 37 comma 6 D.P.R. 380/2001.

4. Costituitasi in giudizio, l'amministrazione comunale invoca il rigetto dell'avverso gravame.

5. Con memoria depositata in vista dell'udienza cautelare gli appellanti insistono nelle proprie conclusioni.

6. L'appello è infondato e non può essere accolto.

7. L'esame dei motivi deve essere preceduta da una ricostruzione dei fatti a fondamento dell'odierna controversia. Gli odierni appellanti con istanza acquisita al prot. n. 315 del 18.12.2002, richiedevano al Comune di Monte Sant'Angelo il

rilascio della concessione edilizia per la “Installazione di una struttura prefabbricata in legno, amovibile, da destinare a “Bar Ristoro” in località Chiancamassitto, sull’area identificata al Catasto comunale foglio 181 p.lla 346”. La richiesta concessione veniva rilasciata in data 21 marzo 2003, autorizzando gli originari ricorrenti a realizzare le opere indicate nelle n. 2 tavole ivi allegate contenenti elaborati di progetto. Il dettaglio costruttivo della struttura in questione si evince dal punto 3.02 della relazione tecnica, che descrive una struttura prefabbricata, interamente eseguita con tavole di legno d’abete dello spessore di mm. 60, avente una superficie lorda di mq. 16,00 (16,13) circa, con una veranda scoperta sul prospetto principale, quest’ultima della superficie lorda di circa mq. 13,00 (13,23). Inoltre, era prevista la possibilità di realizzare un pergolato per ombreggiamento completamente in legno e di tipo autoportante avente le dimensioni in pianta di ml. 7.55 x 5.78. La struttura principale doveva articolarsi su un unico livello poggiato su una base in cemento leggermente armato o su una base autoportante in legno. Al punto 3.03 della detta relazione tecnica si precisava che la costruzione doveva essere a carattere temporaneo e del tipo facilmente smontabile. Tra le condizioni speciali contenute nella concessione si precisa che il manufatto dovesse essere del tipo precario e utilizzato al massimo dal 1 maggio al 31 ottobre di ogni anno e smontato e rimontato ogni anno.

Sulla scorta del sopralluogo effettuato in data 25 giugno 2019 l’amministrazione comunale adottava l’ordinanza di demolizione n. 55 dell’8 luglio 2019. In data 30 luglio 2019 il legale rappresentante della ditta Michele Trimiglio presentava una s.c.i.a. avente ad oggetto “l’inizio dell’attività di autorimessa – apertura di parcheggio scoperto per autoveicoli e camper in località Chiacamasitto – Macchia”. Con ordinanza n. 75 del 26 agosto del 2019 l’amministrazione comunale dichiarava l’inidoneità della s.c.i.a. a produrre effetti e ordinava la cessazione immediata della correlata attività.

8. Tanto premesso è del tutto infondato il primo motivo di appello, dal momento che le opere abusive realizzate dagli appellanti non possono essere oggetto di valutazione parcellizzata come vorrebbero gli appellanti. La descrizione dello stato dei luoghi, infatti, restituisce una situazione del tutto difforme da quella oggetto di concessione, come risulta facilmente evincibile da quanto previsto in sede di concessione e dal successivo accertamento su cui si basa l'ordinanza di demolizione. La giurisprudenza di questo Consiglio, al riguardo, ha chiarito con orientamento granitico che la valutazione di un abuso edilizio presuppone una visione complessiva e non atomistica delle opere realizzate con la conseguenza che non è possibile scorporare una parte per negare l'assoggettabilità ad una determinata sanzione demolitoria, in quanto il pregiudizio arrecato al regolare assetto del territorio deriva non da ciascun intervento a sé stante considerato, ma dall'insieme delle opere nel loro contestuale impatto edilizio e nelle reciproche interazioni (cfr. *ex plurimis*, Cons. St., Sez. II, 31 agosto 2020, n. 5321). Pertanto, il tentativo degli appellanti di concentrare l'attenzione sui singoli abusi ha il fiato corto, trattandosi di opere che conferiscono all'immobile in questione oltre che caratteristiche planivolumetriche del tutto difformi rispetto all'assentito manufatto, anche una diversa funzione, trasformandolo da struttura precaria, che deve essere smontata annualmente a struttura stabilmente ancorata su suolo demaniale. Dunque, il provvedimento impugnato non risulta in alcun modo viziato per difetto di proporzionalità, risultando l'ordinanza demolitoria atto dovuto in ragione della rilevanza degli abusi perpetrati.

9. Non risulta condivisibile quanto sostenuto dagli appellanti con il secondo motivo di gravame, ossia che l'autorizzazione all'apertura di un chiosco-bar in una porzione di territorio classificata urbanisticamente E6 "campeggi" segnerebbe l'avvenuta trasformazione del territorio, sicché opere quali teli ombreggianti per le auto o l'apposizione di docce non comporterebbero alcuna ulteriore

trasformazione. Anche in questo caso, infatti, vale il principio della valutazione complessiva delle opere realizzate, dal momento che l'effettiva trasformazione del suolo non può che dipendere dall'insieme dei singoli abusi. Ed, infatti, tramite i detti teli ombreggianti si è realizzata un'ampia sale di parcheggio e tramite la realizzazione di docce si è creato un servizio ulteriore del tutto avulso dall'attività di chiosco-bar autorizzata. Si tratta all'evidenza di attività edilizia del tutto prive dei necessari titoli edilizi, che comportano un mutamento di destinazione d'uso delle aree in questione. Né può invocarsi quanto disposto dal d.p.r. n. 31/2017, trattandosi di strutture sprovviste di quel carattere di facile amovibilità, che le avrebbe dovute caratterizzare e ciò comporta la necessità di autorizzazione paesaggistica contrariamente a quanto sostenuto dagli odierni appellanti. Stessa conclusione vale anche per i container, che risultano stabilmente a servizio di opere non temporanee. Né ancora può valere il richiamo alla lett. A.12 dell'Allegato A di cui all'art. 2, comma 1, del D.P.R. 13 febbraio 2017 n. 31, atteso che il fondo su cui insistono le opere *de quibus* presenta le caratteristiche di cui all'art. 136 comma 1, lett. b) del d.lgs. 42/2004.

10. Stessa sorte merita anche il terzo motivo di gravame, non potendosi sostenere validamente sostenere la sussistenza di un deficit motivazionale, atteso che l'ordinanza di demolizione, essendo un atto vincolato, non richiede le ragioni di pubblico interesse che impongono la rimozione dell'abuso, ma semplicemente la descrizione degli abusi realizzati (*ex plurimis*, Cons. St., Sez. II, 20 novembre 2020, n. 7222). Inoltre, le opere realizzate non possono essere valutate atomisticamente, atteso che attraverso le stesse si è chiaramente inteso mutare la destinazione commerciale dell'immobile, trattandosi di abusi diretti a realizzare un'unica struttura turistico-ricettiva, che non possono essere qualificati come interventi minori tali da dare luogo ad una difformità parziale, né da poter essere sanzionate con una sanzione pecuniaria ex art. 37, d.p.r. n. 380/2001, trattandosi di opere che

complessivamente considerate non possono essere sottoposte al regime della s.c.i.a.

11. L'appello in esame deve, quindi, essere respinto. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna gli appellanti in solido al pagamento delle spese dell'odierno grado di giudizio che liquida in euro 5.000,00 (cinquemila/00) oltre accessori di legge in favore del Comune di Monte Sant'Angelo.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 febbraio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Sergio De Felice, Presidente

Diego Sabatino, Consigliere

Silvestro Maria Russo, Consigliere

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere, Estensore

Dario Simeoli, Consigliere

L'ESTENSORE

Luigi Massimiliano Tarantino

IL PRESIDENTE

Sergio De Felice

IL SEGRETARIO