



**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 8363 del 2014, proposto da MARIA MASSARO, GIOVANNI GRIBALDO, rappresentati e difesi dagli avvocati Nicolò Paoletti, Maurizio Torchia, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Nicolò Paoletti in Roma, via B. Tortolini, n. 34;

***contro***

COMUNE DI GASSINO TORINESE, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Borioni, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Luigi Ceci, n. 21;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda) n. 263 del 2014;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Gassino Torinese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 febbraio 2021 il Cons. Dario Simeoli;  
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

Ritenuto che il giudizio può essere definito con sentenza emessa ai sensi dell'art. 74 c.p.a.;

*Rilevato in fatto* che:

- i signori Maria Massaro e Giovanni Gribaldo, entrambi proprietari di un immobile sito nel territorio del Comune di Gassino Torinese, in Strada Bussolino n. 181/5, presentavano in data 18 luglio 2007 – dopo che un sopralluogo del tecnico comunale aveva rilevato la presenza di opere realizzate senza titolo – una istanza per il rilascio di permesso di costruire in sanatoria in relazione alle seguenti opere: n. 2 tettoie aperte su 4 lati; n. 1 basso fabbricato ad uso ricovero attrezzi agricoli; n. 1 ripostiglio-magazzino, chiuso su quattro lati; n.1 tettoia ad uso ripostiglio-legnaia; una copertura in ondulina plastificata;
- il Comune respingeva l'istanza, con provvedimento prot. n. 13723 del 31 luglio 2007, motivando che le suddette opere ricadevano, con riferimento all'allora vigente strumento urbanistico, in parte (marginale) in area "AR" (Insediamenti agricoli originari), ed in parte (prevalente) in area agricola soggetta a vincolo "Ara" (Aree di rispetto ambientale), sulle quali erano vietate nuove costruzioni e non erano previsti indici urbanistici ed edilizi che consentissero incrementi volumetrici; inoltre, le opere oggetto di domanda di sanatoria ricadevano su terreni individuati

dal punto di vista geologico sulla Carta di Sintesi in Classe IIIA1 (Settori inedificati a media pericolosità geomorfologica), ossia porzioni del territorio inedificate destinate a restare tali per la pericolosità rilevata in relazione alle caratteristiche geomorfologiche o geostrutturali delle aree di territorio stesse;

- a sostegno della impugnativa, i ricorrenti deducevano:

1) violazione dell'art. 10-bis della legge n. 241 del 1990, per la mancata concessione del termine di legge per la presentazione di osservazioni;

2) violazione dell'art. 21.2 del PRGC vigente nelle zone AR (Nuclei agricoli) e dell'art. 12/6 del PRGC vigente nelle zone Ara (Aree di rispetto ambientale), dell'art. 25, commi 7 e 12, della legge della Regione Piemonte n. 56 del 1977;

3) violazione dell'art. 22 punto 1.3.1 del vigente PRGC in punto Norme di carattere geologico ed idrogeologico a valere sull'intero territorio comunale;

4) violazione dell'art. 3, comma 1, lettera e.6 del d.P.R. n. 380 del 2001, stante la non configurabilità degli interventi in contestazione nella tipologia delle nuove costruzioni;

5) violazione di legge con riferimento a quanto disposto dall'art. 27 del d.P.R. n. 380 del 2001 in relazione ai titoli abilitativi già rilasciati;

- il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, con sentenza n. 263 del 2014, rigettava integralmente il ricorso;

- avverso la predetta sentenza hanno proposto appello i signori Massaro Maria e Gribaldo Giovanni, riproponendo in sostanza i medesimi vizi sollevati in primo grado (tranne il primo relativo al mancato rispetto dell'art. 10-*bis* della legge n. 241 del 1990);

- in particolare, gli appellanti:

a) con il primo motivo di gravame, deducono che il Giudice di prime cure: i) avrebbe erroneamente applicato in toto la disciplina delle aree ARA anche ai manufatti nn. 2-3-4-5-6 ricadenti invece in zona AR, non tenendo conto che la

disciplina di cui all'art. 21.2 delle norme tecniche di attuazione, pur privilegiando le destinazioni residenziali, non limiterebbe affatto il concesso ampliamento alle sole destinazioni residenziali e non escluderebbe il ricorso a tale beneficio anche per le strutture agricole: ii) avrebbe erroneamente applicato il divieto assoluto di nuove costruzioni, previsto dall'art. 12/7 per le fasce di rispetto previste dalla norma, omettendo di applicare la disciplina speciale cui rimanda l'art. 12/6 delle NTA, che, per la parte di tali aree rientranti nel Piano Delle Aree Protette del Po, del suo Progetto Territoriale Operativo non conterrebbe affatto un divieto assoluto ma, al contrario, espressamente ammetterebbe la realizzazione di nuove costruzioni a destinazione agricola; - avrebbe erroneamente applicato la normativa di classificazione geomorfologica del territorio che, anche per le aree ricadente in classe III, consentirebbe ampliamenti nella misura del 20% del volume preesistente con un massimo di 25 mq di superficie utile;

b) con il secondo motivo di appello, sostengono che: i) la natura strettamente accessoria di tali manufatti alla residenza rurale dei ricorrenti (in parte contenenti la legna per il riscaldamento invernale ed in parte deputati al ricovero dei mezzi agricoli) ne escluderebbe la riconducibilità agli interventi di cui alla lettera e.7) dell'art. 3, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001 (che richiedono che le strutture a ciò deputate siano autonome o accessorie ad attività produttive, non agricole); ii) la lettera e.6), dell'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001 conterrebbe quale unico parametro di riferimento quello del volume dell'edificio principale (che non deve essere superato in misura superiore al 20%), risultando pertanto erronea la sentenza nella parte in cui introdurrebbe il nuovo parametro limite del superamento del 20% della superficie coperta, non contemplato invece dal testo unico dell'edilizia;

c) con il terzo motivo di impugnazione, insistono nel sostenere che una delle due tettoie aperte oggetto di istanza di sanatoria (l'abuso n. 5), pur in posizione

leggermente diversa, sarebbe già stata assentita dalla licenza edilizia n. 172 del 1979, e quindi sarebbe al più configurabile una difformità parziale;

- si è costituito in giudizio il Comune di Gassino Torinese, insistendo perché il ricorso venga dichiarato inammissibile (in quanto esso si presenterebbe come una mera riproposizione dei motivi d'impugnazione del giudizio di primo grado, senza alcuna specifica censura motivata relativa ai singoli capi della sentenza impugnata) o comunque infondato;

*Considerato in diritto che:*

- il “principio della ragione più liquida”, corollario del principio di economia processuale, consente di derogare all'ordine logico di esame delle questioni – tralasciando quindi ogni valutazione pregiudiziale sulla eccepita inammissibilità dell'appello – e di risolvere la lite nel merito.

a) il primo motivo di appello (che ripropone il secondo e terzo motivo di impugnazione), con il quale viene contestato il difetto di conformità edilizia posto dal Comune a fondamento del diniego di sanatoria, è destituito di fondamento;

- correttamente l'Amministrazione, avallata dal giudice di prime cure, ha rilevato la contrarietà del manufatto abusivo alla disciplina urbanistica vigente al momento della sua realizzazione (requisito indefettibile ai fini del rilascio del permesso di costruire in sanatoria dall'art. 36 del d.P.R. n. 380 del 2001);

- va infatti considerato che:

i) la parte prevalente delle opere ricade, *ratione temporis*, in zona agricola con vincolo ARA (Aree di Rispetto Ambientale) relativo alle zone di particolare pregio ambientale, rispetto alle quali l'art. 12, punto 7, in relazione agli interventi ammessi nelle aree e fasce di rispetto soggette a vincoli inibitori di cui ai punti precedenti del medesimo art. 12, prevede che «*in dette aree e fasce di rispetto è fatto divieto assoluto di nuove costruzioni. È consentita esclusivamente la realizzazione di Parchi anche attrezzati e attrezzature di uso pubblico, parcheggi, colture agricole, opere di viabilità a destinazione agro-*

*silvo-pastorale e opere pubbliche oltre alle opere ed infrastrutture espressamente previste dal piano. Per gli edifici eventualmente esistenti, sono ammessi interventi di cui alle lettere a), b), c), d) del precedente art. 9 senza aumento di volume salvo per quanto consentito dall'art. 27 L.R. 56/77»; il divieto di interventi più ampi della ristrutturazione edilizia è evidentemente incompatibile con le opere oggetto dell'istanza di sanatoria;*

ii) la parte marginale delle opere abusive ricade invece, in base sempre allo strumento urbanistico vigente nel 2007, in zona AR (Insediamenti Agricoli Originari), dove l'art. 21.2 delle N.T.A. del P.R.G.C. – imponendo, ai fini del recupero e riqualificazione degli insediamenti agricoli originari, il rispetto degli indici urbanistici ed edilizi esistenti ed ammettendo interventi fino alla ristrutturazione edilizia ed all'ampliamento del 20% del volume residenziale esistente – è anch'esso ostativo rispetto alla realizzazione di depositi di attrezzi, magazzini, legnaie e similari;

- il richiamo alle prescrizioni del Piano Territoriale Operativo del fiume Po e del Piano d'Area protetta del fiume Po ed alle Fasce di Pertinenza Fluviale è invece del tutto ininfluenza, in quanto – come documentato graficamente dall'Amministrazione comunale – l'area in questione è estranea al perimetro dei predetti strumenti urbanistici;

- può assorbirsi l'esame delle ulteriori questioni sollevate dagli appellanti, secondo cui gli interventi abusivamente realizzati rientrerebbero tra quelli di modesto carico antropico espressamente consentiti dalle norme di Piano di carattere geologico ed idrogeologico, ricadendo in classe geologica II e non in classe IIIa1: l'inedificabilità dettata dalle sopra richiamate prescrizioni urbanistiche per le zone AR e ARA, rende infatti del tutto superfluo verificare se sussiste anche una concorrente inedificabilità derivante dalla classificazione geomorfologica accolta nel provvedimento di diniego;

- quanto al parere favorevole espresso dalla Commissione Edilizia comunale relativo ad una “limitata conservazione delle opere realizzate senza titolo, con riferimento alle strutture di sostegno delle tettoie per cui è causa che svolgono un’azione di sostegno dell’intero versante”, va osservato che coerentemente il giudice di primo grado ha fatta salva «la possibilità per i ricorrenti in base a quanto riconosciuto dal Comune negli ultimi scritti difensivi di insistere nella richiesta di sanatoria delle sole opere di sostegno che hanno ottenuto una valutazione favorevole, sia pure condizionata, dalla Commissione edilizia»;
- b) è infondato anche il secondo motivo di appello (che riproduce il quarto motivo del ricorso di primo grado), con il quale si deduce che le opere oggetto della domanda di sanatoria sarebbero in ogni caso sottratte alla necessità di permesso di costruire, in quanto qualificabili come “pertinenze” (anche se, per la verità, tale assunto contraddice apertamente il comportamento degli appellanti che, per gli stessi manufatti, hanno invece ritenuto di chiedere un permesso di costruire in sanatoria);
- in primo luogo, i vincoli costruttivi sopra richiamati (per la zona ARA e per la previsione in zona AR) escludono la possibilità di qualunque intervento edilizio, al di fuori della ristrutturazione edilizia di organismi edilizi esistenti;
- la realizzazione delle strutture necessarie alla conduzione dei fondi e delle aziende agricole, è infatti consentita in altre specifiche zone “A” (zona agricola “semplice”);
- ma prima ancora di chiedersi se al predetto divieto di nuova edificazione sfugga o meno la realizzazione di eventuali “pertinenze”, è dirimente considerare che, nel caso di specie, l’ingombro volumetrico e le notevoli dimensioni impediscono di attribuire alle opere per cui è causa (consistenti in ricovero attrezzi, ripostiglio, magazzino e legnaia, con la realizzazione di muri di sostegno, battuti, rampa in cemento e coperture in materiali vari) la qualifica di “pertinenze”;



- la qualifica di pertinenza urbanistica è infatti applicabile soltanto ad opere di modesta entità e accessorie rispetto ad un'opera principale, quali ad esempio i piccoli manufatti per il contenimento di impianti tecnologici et similia, ma non anche opere che, dal punto di vista delle dimensioni e della funzione, si connotino per una propria autonomia rispetto all'opera cosiddetta principale e non siano coesenziali alla stessa, tale, cioè, che non ne risulti possibile alcuna diversa utilizzazione economica (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 4 gennaio 2016, n. 19; Sez. VI, 24 luglio 2014, n. 3952; Sez. V, 12 febbraio 2013, n. 817; Sez. IV, 2 febbraio 2012, n. 615);

- come emerge dalla tavola allegata all'istanza di sanatoria, le superfici abusive dichiarate consistono in: 114,00 mq per la "tettoia aperta"; 68,00 mq per la "tettoia chiusa a tre lati ricovero macchine agricole"; 58,17 mq per "magazzino macchine agricole"; 58,50 mq per la "tettoia aperta" (contenente anche il ripostiglio/magazzino ed il muro in c.a.); 13,00 mq per il "ripostiglio legnaia";

- le opere abusive realizzate rappresentano il triplo (311,67 mq) della superficie coperta preesistente licenziata (126,72 mq);

c) va respinta anche l'ultima censura (che ripropone il quinto motivo del ricorso di primo grado), secondo cui una delle tettoie inserita nell'istanza di sanatoria, sarebbe già stata assentita, pur in posizione leggermente diversa, dalla licenza edilizia n. 172 del 1979, integrando al più una parziale difformità;

- è noto che, in caso di interventi eseguiti in parziale difformità, la sanzione pecuniaria costituisce una deroga alla regola generale della demolizione negli illeciti edilizi (art. 12, comma 2, della legge n. 47 del 1985; art. 34 del d.P.R. n. 380 del 2001);

- sennonché, come emerge dal confronto tra le tavole in atti, tra le opere assentite, ma non realizzate, nel 1979 e quelle oggetto della domanda di sanatoria, non vi è



coincidenza per localizzazione, ingombro, sagoma e altezze, passandosi da una semplice tettoia aperta ad una tettoia chiusa su tre lati;

- per le ragioni che precedono, l'appello è infondato e va respinto;
- la liquidazione delle spese di lite del secondo grado di giudizio segue la soccombenza secondo la regola generale;

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sul ricorso n. 8363 del 2014, come in epigrafe proposto, lo respinge. Condanna l'appellante a rifondere le spese del secondo grado di lite nei confronti del Comune appellato, che si liquidano in € 3.000,00, oltre accessori di legge se dovuti.

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

Dario Simeoli, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Dario Simeoli**

**IL PRESIDENTE**  
**Sergio De Felice**

IL SEGRETARIO