

N. 07622/2022REG.PROV.COLL.

N. 02375/2015 REG.RIC.



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 2375 del 2015, proposto da Filomena Ioviero, rappresentata e difesa dall'avvocato Carlo Sarro, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via della Scrofa n.14;

contro

Comune di Sorrento, in persona del sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Maurizio Pasetto, domiciliato presso la Segreteria del Cons. di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro 13;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, sede di Napoli (Sezione Sesta), n. 03817/2014, resa tra le parti, concernente demolizione opere abusive - acquisizione al patrimonio comunale.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Sorrento;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 luglio 2022 il Cons. Oreste Mario Caputo;

Nessuno è presente per le parti costituite;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. È appellata la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, sede di Napoli (Sezione Sesta) n. 03817/2014, di reiezione del ricorso e motivi aggiunti proposti dalla sig.ra Filomena Ioviero avverso, rispettivamente, l'ordinanza di demolizione (n. 44965 del 13 dicembre 2007) del Comune di Sorrento ed il provvedimento acquisitivo (prot. n. 22151 del 18 giugno 2010) adottato dal Comune ai sensi dell'art. 31, terzo comma, T.U. Edilizia per l'inottemperanza dell'ordinanza demolitoria.

Atti aventi ad oggetto gli abusi edilizi di cui agli accertamenti svolti dalla Polizia Municipale in data 10 aprile 2006 prot. n. 13113 e n. 13115, consistenti: nel mutamento di destinazione del manufatto rurale in un manufatto ex novo con struttura portante in muratura e solaio in c.a. delle seguenti dimensioni mt. 7.00 x 6.30 x h. mt. 2,75, diviso internamente in due ambienti più W.C.; nella realizzazione in luogo di preesistenti volumi (stalla - porcile) di nuovo manufatto con struttura portante in muratura e con copertura in lamiera coibentate inclinate aventi dimensioni di mt. 4,90 x mt. 4,90 per h. media di mt. 2,90, all'esterno del manufatto si rileva una tettoia

con struttura portante in ferro e copertura con lamiera coibentate della dimensione di circa mq. 5,00 avente h. media 3.30 con suolo di calpestio in c.l.s.; ed, infine, nell'ampliamento di un vecchio manufatto ed erezione di manufatto ex novo con struttura portante in muratura e con copertura in lamiera coibentate, dalle seguenti dimensioni mt. 4,10 x 6,80 + mt. 2,70 x 2,40 per circa mq. 35,00, con h. max mt. 3,00 e minima mt. 2,50 circa.

2. Nei motivi d'impugnazione la ricorrente ha dedotto la concorrente violazione e falsa applicazione dell'art. 31 d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, della l. 7 agosto 1990 n. 241 e della l. 23 dicembre 1994 n. 724, eccesso di potere, erroneità dei presupposti in fatto e in diritto, violazione del giusto procedimento, difetto di istruttoria, carenza di motivazione.

3. Il TAR ha respinto il ricorso.

Premesso che solo uno dei manufatti abusivi contestati dall'amministrazione costituisce oggetto di condono (segnatamente, l'ampliamento del vecchio manufatto ed erezione di manufatto *ex novo*) mentre per gli altri non risulta pendente alcun procedimento di sanatoria, i giudici di prime cure hanno rilevato che il Comune ha specificato i presupposti logico – giuridici sottesi all'irrogazione della sanzione demolitoria con la compiuta indicazione della consistenza dei manufatti illecitamente realizzati, desumibile dai verbali di Polizia Municipale, espressamente richiamati *per relationem* nel provvedimento demolitorio.

E che, l'estensione morfologica, strutturale e volumetrica dei manufatti agricoli preesistenti, con mutamento di destinazione ad abitativa, hanno aggiunto in sentenza, non consente di ravvisare un intervento di mera ristrutturazione: sicché *“trattandosi*

di nuove costruzioni realizzate in difetto di idoneo titolo abilitativo (permesso di costruire), l'amministrazione ha correttamente applicato l'ingiunzione demolitoria ai sensi dell'art. 31, secondo comma, T.U. Edilizia”.

Quanto al provvedimento acquisitivo, il TAR ha respinto i denunciati vizi d'illegittimità autonoma, quali l'omessa individuazione dei beni acquisiti di diritto al patrimonio comunale e la mancata acquisizione del parere della Soprintendenza sul presupposto che si tratterebbe di immobili edificati in area vincolata.

La natura d'atto dovuto dell'acquisizione gratuita al patrimonio comunale delle opere abusive prevista dall'art. 31, terzo comma, d.P.R. 380/2001 – senza alcun contenuto discrezionale, subordinata unicamente all'accertamento dell'inottemperanza e al decorso del termine di legge (:90 giorni) per la demolizione e il ripristino dello stato dei luoghi – è stata ritenuta dirimente per respingere le censure.

4. Appella la sentenza la sig.ra Filomena Ioviero. Resiste il Comune di Sorrento.

5. Disposta ordinanza istruttoria per accertare l'esatta entità delle opere abusive, all'esito del deposito (d.4 marzo 2022) della relazione, all'udienza pubblica del 7 luglio 2022 la causa, su richiesta delle parti, è stata trattenuta in decisione.

6. Nei motivi d'appello si denunciano gli errori di giudizio in cui sarebbe incorso il Tar nell'omettere di verificare la genericità dell'ordinanza di demolizione, adottata in pendenza dell'esame della domanda di condono presentata dalla ricorrente ed avente ad oggetto parte delle opere abusive, ingiustificatamente qualificate come interventi di nuova costruzione anziché di ristrutturazione.

L'incompletezza della contestazione si sarebbe riflessa, secondo le censure, nella indeterminatezza del provvedimento d'acquisizione gratuita al patrimonio comunale delle opere: da cui la denuncia di concorrente e plurima violazione dell'art. 31, 2° e 3° comma, d.P.R. 380/2001, ed eccesso di potere sotto vari profili.

6.1 I motivi d'appello proposti avverso l'ordinanza di demolizione sono infondati. La relazione istruttoria depositata dal Comune in esecuzione dell'ordinanza istruttoria (n. 186 del 11.01.2022) – contrariamente a quanto lamentato dall'appellante – conferma gli estremi salienti degli abusi.

I manufatti agricoli preesistenti, per effetto degli interventi edilizi effettuati senza alcun titolo autorizzativo, hanno mutato l'originaria destinazione agricola dei manufatti assumendo quella residenziale.

Strutturalmente gli immobili sono stati ampliati, da cui una maggiore volumetria occupata a scopo abitativo, e con aggiunta di superfetazioni edilizie quali tettoie, locali accessori, ed opere pertinenziali che, complessivamente considerate, integrano un unico complesso edilizio abusivo, passibile, ai sensi dell'art. 31 d.P.R. 380/2001, della sanzione ripristinatoria.

Sul punto è dirimente richiamare l'orientamento giurisprudenziale, qui condiviso, a mente del quale, la legittimità dei manufatti edificati deve essere valutata nella sua unitarietà, senza parcellizzare i singoli interventi che, sotto il profilo teologico, sono preordinati – come quelli per cui è causa – ad incrementare il volume alterando la destinazione preesistente degli immobili c.d. principali cui accedono.

In definitiva la valutazione dell'abuso edilizio presuppone una visione complessiva e non atomistica delle opere realizzate: non è dato scomporre 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 bensì dall'insieme delle opere nel loro contestuale impatto edilizio e nelle reciproche interazioni.

Dal momento che l'impatto dei singoli interventi edilizi sul territorio non può essere valutato nella loro atomistica consistenza è da escludere che le singole opere abusive

realizzate possano avere un trattamento differenziato, rispetto alla sorte prevista per gli abusi principali.

Conseguentemente, la sanzione ripristinatoria ha ad oggetto tutte le opere che incidono abusivamente sull'ordine urbanistico preesistente (cfr., univocamente sul punto, Cons. Stato, sez.VI, nn.7593/2021, 4142/2021 e 3036/2021; in conformità Cass. Pen., sez. III, n. 807/2022).

Assetto urbanistico che – va sottolineato –, nel caso in esame, risulta compromesso: le opere infatti ricadono in zona “E1” di tutela agricola ed ambientale, nella quale sono consentiti interventi di sola manutenzione ordinaria, straordinaria e restauro conservativo.

Pertanto, contrariamente a quanto ritenuto dall'appellante, la presentazione della domanda di condono per uno solo dei manufatti abusivi non sospende affatto il procedimento sanzionatorio deputato nell'insieme alla rimessione in pristino *illico ed immediate* dell'assetto urbanistico alterato.

Mentre, con riguardo alla valutazione della domanda d'accertamento di conformità, va ribadito quanto già affermato dal Tar: non risulta comprovata l'avvenuta presentazione della relativa domanda, tanto più che il Comune dà atto che “*non risulta depositata alcuna richiesta in tal senso*”.

7. Ad opposta conclusione deve giungersi con riguardo all'impugnazione del provvedimento d'acquisizione adottato dal Comune resistente.

Il provvedimento d'acquisizione impugnato dà atto che “si procederà all'acquisizione al patrimonio delle opere abusive, nonché dell'area di sedime non superiore a dieci volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita”.

L'indeterminatezza dell'oggetto dell'acquisizione si cumula con l'assenza di riscontro dell'elemento soggettivo – ossia del dolo o della colpa – imputabile al proprietario del compendio immobiliare che non abbia ottemperato l'ordinanza di demolizione. Sul punto la giurisprudenza della Sezione (cfr., Cons. Stato, sez. VI, n. 5439/2021), da cui non sussistono giustificati motivi per qui discostarsi, ha precisato che la sanzione dell'acquisizione debba essere necessariamente adottata del rispetto dei principi enunciati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, in relazione, in particolare, ai profili soggettivi di colpa e buona fede.

Sicché, la sanzione della perdita della proprietà per inottemperanza all'ordine di remissione in pristino deve essere adottata con atto che definisca l'oggetto dell'acquisizione al patrimonio comunale, attraverso la quantificazione e la perimetrazione dell'area sottratta al privato (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 1 settembre 2021, n. 6190).

Tanto più laddove, come nel caso in esame, l'ordinanza di demolizione abbia ad oggetto opere abusive individuate *per relationem*, ossia sulla base dei rilievi effettuati dagli organi ispettivi.

All'indeterminatezza del provvedimento acquisitivo si somma la genericità sul punto dell'ordinanza di demolizione tale da doversi presumere la buona fede della ricorrente, o, quanto meno, l'insussistenza della (prova della) volontà di non voler adempiere tempestivamente all'ordinanza di demolizione che non individua con sufficiente precisione l'oggetto del dovere d'ottemperare.

8. Conclusivamente l'appello va accolto in parte per quanto di ragione e, per l'effetto, in parziale riforma dell'appellata sentenza, accoglie in parte il ricorso di prime cure ed annulla il solo provvedimento acquisitivo (prot. n. 22151 del 18 giugno 2010), confermando nel resto la sentenza appellata.

La parziale soccombenza reciproca delle parti giustifica la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte e, per l'effetto, in parziale riforma dell'appellata sentenza, accoglie il ricorso di prime cure ed annulla il solo provvedimento acquisitivo (prot. n. 22151 del 18 giugno 2010), conferma nel resto l'appellata sentenza.

Compensa le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Hadrian Simonetti, Presidente FF

Oreste Mario Caputo, Consigliere, Estensore

Stefano Toschei, Consigliere

Francesco De Luca, Consigliere

Thomas Mathà, Consigliere

L'ESTENSORE
Oreste Mario Caputo

IL PRESIDENTE
Hadrian Simonetti

IL SEGRETARIO