



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 1365 del 2020, proposto da Società Cts Poligoni di Tiro S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Ranalli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Panama, n. 86;

***contro***

Comune di Terni, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Gennari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima) n. 480/2019.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 giugno 2022 il Cons. Giordano Lambertini;

Viste, altresì, le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1 – L'appellante CTS Poligoni di tiro s.r.l., corrente in Terni - in quanto titolare del diritto di superficie sull'area comunale sita alla strada di Marmore n. 46 (distinta in catasto al fg. 163, part. 373), un tempo adibita a cava ed ora utilizzata come campo di tiro sportivo – afferma che i vari interventi edilizi, interessanti l'area stessa nei suoi tre livelli in cui si articola, sarebbero stati debitamente autorizzati dal comune.

2 – Tuttavia, in riferimento alle opere insistenti su tale area, con l'ordinanza n. 21798 del 1° febbraio 2008, il Comune ha ingiunto al dante causa dell'appellante (CTS Marmore di Severino Francesca) la demolizione di 4 box in legno prefabbricato, dell'ampliamento della strada esistente e della realizzazione d'un nuovo tratto stradale.

2.1 – Tale provvedimento è stato impugnato avanti il TAR per l'Umbria (ricorso n. 184/2008) e, nelle more di tale giudizio, l'impresa ha chiesto al Comune l'accertamento di conformità per i lavori stradali ritenuti abusivi.

3 - Con l'ordinanza n. 139360 del 1° ottobre 2013, il Comune di Terni ha ingiunto la sospensione dei lavori, consistenti: 1) in quelli accertati a seguito della segnalazione della Questura di Terni in data 3 settembre 2013; 2) in quelli scaturenti dalla verifica

della conformità di opere realizzate in forza della CE in variante n. 10948 del 12 luglio 1997 e dell'autorizzazione unica n. 199 del 24 maggio 2007; quindi, con l'ordinanza n. 81355 del 5 giugno 2014 il Comune ha ingiunto di demolire tali opere.

3.1 – Tali provvedimenti (ordinanza n. 81355/2014 e n. 139360/2013) sono stati impugnati avanti il TAR per l'Umbria (ricorso n. 422/2014).

4 - Con la sentenza parziale n. 570 del 4 settembre 2017, l'adito TAR, riuniti i ricorsi n. 184/2008 e n. 422/2014, ha dichiarato l'interruzione del giudizio sul ricorso n. 184/2008 (per il decesso della sig. Severino, avvenuto il 9 maggio 2012) e, riguardo al ricorso n. 422/2014, ha chiesto chiarimenti al Comune di Terni, in ordine all'accertamento di conformità proposto dalla società ricorrente.

4.1 – Il Comune ha dato atto che, con la nota n. 146651 del 10 novembre 2017, ha rigettato l'istanza di sanatoria e che la società ha impugnato tale provvedimento con ricorso straordinario al Capo dello Stato.

4.2 - Con la sentenza n. 480 del 19 agosto 2019, il TAR ha dichiarato improcedibile il ricorso n. 422/2014 per sopravvenuta carenza d'interesse, perché l'istanza di sanatoria ed il conseguente suo diniego comportano l'inefficacia dell'originaria ingiunzione di demolizione e la sostituzione di quest'ultima con un nuovo atto sanzionatorio ed un nuovo termine per la relativa esecuzione.

5 – La società ricorrente ha proposto appello avverso tale sentenza, deducendone l'erroneità per non aver colto che la presentazione dell'istanza ex art. 36 del DPR 380/2001 non determina l'improcedibilità dell'impugnazione proposta avverso l'ordinanza di demolizione, e riproponendo i motivi di ricorso non esaminati dal TAR.

6 – Il primo motivo con il quale si contesta la statuizione di improcedibilità deve trovare accoglimento.

L'orientamento posto a base della decisione di primo grado risulta superato dalla giurisprudenza di questo Consiglio, secondo cui la presentazione di una istanza di accertamento di conformità non rende definitivamente inefficace il provvedimento sanzionatorio pregresso.

Quando è proposta una domanda di accertamento di conformità, ai sensi dell'art. 36 del T.U. n. 380 del 2001, si verifica una sospensione dell'efficacia dell'ordine di demolizione (nel senso che questo non può essere portato ad esecuzione, finché non vi sia stata la definizione della domanda, con atto espresso o mediante il silenzio-rigetto), sicché nel caso di rigetto dell'istanza di accertamento di conformità l'ordine di demolizione riacquista la sua efficacia (*cf.* Cons. St. n. 3417/2018; Cons. St. 1393/2016, Cons. St. 466/2015, Cons. St. 2307/2014).

7 – Passando all'esame dei motivi di ricorso riproposti in questa sede, l'appellante deduce:

- violazione e falsa applicazione dell'art. 3 L. 241/1990. Eccesso di potere per difetto di motivazione e carenza d'istruttoria. Contraddittorietà ed illogicità dell'azione amministrativa.

Secondo l'appellante, nel caso di abuso edilizio, in presenza di una posizione di affidamento nel privato - dovuta al lungo protrarsi dell'inerzia dell'amministrazione preposta alla vigilanza, ovvero al non aver egli contribuito alla realizzazione degli abusi contestati - si richiede per l'adozione dell'ordinanza di demolizione un onere di congrua motivazione che indichi, avuto riguardo anche all'entità e alla tipologia dell'abuso, il pubblico interesse, diverso da quello al ripristino della legalità idoneo a giustificare il sacrificio del contrapposto interesse privato;

- violazione e falsa applicazione degli artt. 27 e 31 del D.P.R. n. 380/2001. Eccesso di potere per contraddittorietà ed illogicità. Difetto di istruttoria sotto ulteriore profilo.

L'appellante deduce che l'area ove viene esercitata l'attività dalla società (oggetto del provvedimento di demolizione n. 81355/2014 impugnato) è stata oggetto di un ulteriore accertamento concluso con l'ordinanza di demolizione n. 21798/08 (impugnata dinanzi al TAR, con ricorso n. 184/2008). Tale circostanza rende del tutto incerto l'accertamento compiuto nell'ordinanza di demolizione n. 81355/14 (riferito all'accertamento del 2013), atteso che nel 2008 – in una situazione dello stato dei luoghi immutata – il Comune di Terni non aveva ravvisato alcun ulteriore (presunto) abuso oltre a quanto contestato con l'ordinanza di demolizione n. 21798/08.

7.1 – Le censure, che possono essere esaminate congiuntamente, sono infondate.

Al riguardo, è sufficiente ricordare che la prospettazione dell'appellante è stata contraddetta dai principi espressi dall'Adunanza Plenaria n. 9/2017, secondo la quale *“il provvedimento con cui viene ingiunta, sia pure tardivamente, la demolizione di un immobile abusivo e giammai assistito da alcun titolo, per la sua natura vincolata e rigidamente ancorata al ricorrere dei relativi presupposti in fatto e in diritto, non richiede motivazione in ordine alle ragioni di pubblico interesse (diverse da quelle inerenti al ripristino della legittimità violata) che impongono la rimozione dell'abuso. Il principio in questione non ammette deroghe neppure nell'ipotesi in cui l'ingiunzione di demolizione intervenga a distanza di tempo dalla realizzazione dell'abuso, il titolare attuale non sia responsabile dell'abuso e il trasferimento non denoti intenti elusivi dell'onere di ripristino”*.

7.2 - Quanto alla supposta incertezza derivante dalla duplicità dei provvedimenti demolitori adottati dal Comune, deve ritenersi che tale circostanza, di per sé, non sia

un indice significativo della supposta illegittimità dei provvedimenti, dovendosi invece porre l'attenzione sulla natura abusiva o meno delle opere sanzionate nei due provvedimenti, come del resto si ricava indirettamente dall'orientamento della giurisprudenza appena citato, che, a prescindere da ogni altra circostanza, impone la repressione degli abusi edilizi, senza alcun margine di apprezzamento discrezionale da parte dell'amministrazione.

8 – Con il terzo motivo di ricorso, l'appellante deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 31 del D.P.R. 380/2001, lamentando che il Comune ha ingiunto “*di demolire le opere abusive sopra descritte e di ripristinare lo stato dei luoghi, entro 30 (trenta) giorni dalla data di notifica della presente ordinanza*” e, dunque, in violazione della norma citata in base alla quale il Comune che intende notificare un'ordinanza di ingiunzione deve concedere al destinatario di questa un termine per procedere al ripristino dello stato dei luoghi non inferiore a 90 giorni.

8.1 – La censura è infondata.

La giurisprudenza ritiene che l'assegnazione di un termine sotto i novanta giorni non determina l'illegittimità dell'ordine di demolizione, risolvendosi in una irregolarità meramente formale, non lesiva per l'interessato, il quale conserva, comunque, un termine non inferiore a quello fissato dall'art. 31 cit. per ottemperare all'ingiunzione (*cf.* Cons. St., sez. VI, 8 luglio 2011, n. 4102; Cons. St., sez. V, 24 febbraio 2003, n. 986).

In altri termini, l'assegnazione di un termine inferiore a quello di legge non produce altro effetto se non quello di precludere temporaneamente, ovvero sino alla scadenza dei novanta giorni, l'acquisizione gratuito del manufatto abusivo al patrimonio del comune.

9 – L'appellante, con un ulteriore ordine di censure, deduce: violazione e falsa applicazione dell'art. 3, comma 2 e 3, della L.R. n. 21/2004. Violazione e falsa applicazione dell'art. 27 del D.P.R. n. 380/2001. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, carenza dei presupposti. Contraddittorietà ed illogicità manifesta. Difetto di istruttoria e di motivazione.

A tal fine, contesta l'assunto de comune di Terni che ha ritenuto *“che l'insieme delle opere abusive (2° fase) e le loro difformità riscontrate rispetto ai titoli edilizi rilasciati, sono da considerarsi come nuove costruzioni, realizzate in assenza dell'autorizzazione paesaggistica di cui al D.lgs 42/2004 e da successivo P.d.c.”* (trattasi in particolare delle seguenti opere: 2° Fase – 1° livello di tiro dinamico – Manufatto di cui al punto V; 2° Fase – 1° livello di tiro dinamico – Manufatto di cui al punto VIII; 2° Fase – 1° livello di tiro dinamico – Manufatto di cui al punto IX; 2° Fase – 3° livello di tiro al piattello – Manufatti di cui ai punti IV, V, VI, VII e VIII).

9.1 - Con l'ordinanza n. 1982/2020, la Sezione ha disposto una verifica al fine di effettuare *“l'accertamento in situ per ciascun'opera sanzionata, descrivendone il titolo rilasciato, lo stato effettivo di consistenza, l'eventuale scostamento dal titolo edilizio ed il tipo d'intervento in base alla tipologia di cui all'art. 3, co. 1 del DPR 380/2001”*.

All'esito di tale approfondimento istruttorio, il Verificatore - in riferimento agli immobili presenti nell'area della ex cava adibita a poligono di tiro oggetto della relazione di sopralluogo effettuata dal Comune di Terni in data 18 settembre 2013 e della successiva ordinanza di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi del 5 giugno 2014 - ha accertato quanto segue:

1)Primo livello di tiro:

- magazzino: la relazione del Comune del 2013 aveva rilevato la conformità dal punto di vista edilizio al titolo rilasciato, riconoscendo però una difformità all'uso,

in quanto una parte dello stabile “viene utilizzato a bar”; il verificatore ha confermato la situazione, precisando, tuttavia, che per gli obblighi derivanti dalla realizzazione di costruzioni in zone sismiche tale manufatto, per caratteristiche dimensionali e costruttive rientra, ai sensi del richiamato allegato 3 alla DGR 596/2020, tra gli interventi di minore rilevanza;

- ulteriore costruzione non presente nei titoli edilizi rilasciati: si tratta di una pensilina per tiro, o meglio un insieme di pensiline tra loro collegate, realizzate sempre in struttura metallica e poggianti in parte su dei tratti di muro in tufo esistenti. Al riguardo, il Verificatore ha rilevato che per queste strutture non risulta essere stata presentata richiesta di titolo abilitativo di tipo edilizio e paesaggistico. Lo stesso ha precisato che: a termini del DPR 380/2001, dette strutture devono essere inquadrate come nuova costruzione (art. 3, comma 1, lett. e), punto e.1 – manufatti edilizi fuori terra), soprattutto per come si presentavano nel 2013, ovverosia dotate di pannello di copertura. Inoltre, rimane ferma la necessità della verifica della compatibilità paesaggistica di cui all’art. 167 del d.lgs. 42/2004;

- magazzino\officina: si tratta di una struttura in carpenteria metallica, con copertura a falde in lamiera grecata in acciaio e parzialmente tamponata, con pannellature in metallo, avente misure complessive di circa metri 18.60 x 10.50 con altezze variabili tra 2.30/2.60 metri, utilizzata come laboratorio/officina. Anche tale struttura non risulta essere stata autorizzata dal Comune di Terni per gli aspetti edilizi, né dalla Soprintendenza per quanto riguarda il vincolo paesaggistico interessante l’area. A termini del DPR 380/2001, anche detta struttura deve essere inquadrate come nuova costruzione (art. 3, comma 1, lett. e), punto e.1 – manufatti edilizi fuori terra).

2) Secondo livello:

- pensiline di tiro: nel corso del sopralluogo del giugno 2021 su questo livello erano presenti sei pensiline di tiro realizzate con struttura metallica e copertura ad unica falda aventi un ingombro planimetrico pari a 4.30 x 4.60 ed altezza pari 2.30/2.50 metri. Dalla sovrapposizione planimetrica tra progetto e ortofoto, il Verificatore ha evidenziato un notevole scostamento delle sei pensiline presenti rispetto a quanto previsto nel progetto autorizzato, tanto che, solamente in due delle sei realizzate vi è una parziale sovrapposizione tra quanto risulta dagli elaborati grafici di progetto e presente in loco.

3) Terzo livello di tiro:

- wc: trattasi di un piccolo manufatto destinato a servizio igienico, ubicato lungo il percorso che conduce al terzo livello di tiro, autorizzato con autorizzazione unica del 24 maggio 2007; viene ravvisata la conformità planivolumetrica, mentre viene segnalata una diversa localizzazione rispetto a quanto autorizzato;

- deposito piattelli: nella relazione comunale 2013 viene ravvisata una diversa localizzazione rispetto a quanto autorizzato ed una leggera riduzione planivolumetrica del manufatto esistente rispetto a quanto progettato ed approvato sempre con autorizzazione unica 199/2007. Rispetto a quest'ultimo titolo, il Verificatore ha ravvisato anche alcune lievi differenze rispetto a quanto autorizzato, riguardanti la copertura, rappresentata piana e realizzata a falde e nella previsione di finestre non realizzate. Il Verificatore ha ipotizzato che tali modifiche possono rientrare tra le variazioni non essenziali previste dall'articolo 139 della LR1/2015, tuttavia resta ferma la necessità di sottoporle alla verifica di compatibilità paesaggistica di cui all'articolo 167 del d.lgs. 42/2004, tenuto conto del vincolo paesaggistico presente sull'area;

- manufatto in adiacenza alla pensilina presente al terzo di livello di tiro del poligono: opera realizzata con struttura in ferro, delimitata lateralmente da pannellature in legno, di forma pentagonale. La porzione a diretto contatto con la pensilina è costituita da un piccolo magazzino con copertura piana, delimitato da pannellature in legno, per una superficie pari a circa 2.90 mq. La restante parte è attualmente priva di copertura e delimitata con pannellature su tre lati (di cui una è quella del piccolo magazzino ora descritto). Il Verificatore ha accertato che, per detto immobile, non risulta presentata alcuna richiesta di titolo abilitativo, edilizio e paesaggistico. A termini del DPR 380/2001 detta struttura deve essere inquadrata come nuova costruzione (art. 3, comma 1, lett. e), punto e.1 – manufatti edilizi fuori terra), soprattutto per come si presentava nel 2013 completa di copertura, oltre che per la base cementizia e per il piccolo magazzino ancora presenti.

Al riguardo, non appare pertinente il richiamo all'ipotizzata configurabilità di un "pergolato", né può essere considerata una pertinenza, avuto riguardo al fatto che ai fini urbanistici ed edilizi il concetto di pertinenza ha un significato del tutto diverso rispetto alla nozione civilistica e si fonda sulla assenza di: a) autonoma destinazione del manufatto pertinenziale; b) incidenza sul carico urbanistico; c) modifica all'assetto del territorio (*cf.* Cons. di Stato, sez. IV, 23 luglio 2009, n. 4636; Cons. di Stato, sez. IV, 16 maggio 2013, n. 2678; Cons. di Stato, sez. V, 11 giugno 2013, n. 3221);

- intelaiatura metallica e gabbiotti metallici: per i quali il Verificatore ha ritenuto di annoverarli tra le "attrezzature di servizio" necessarie al funzionamento del poligono, che non tanto come manufatti edilizi, eccezion fatta per le solette in cemento che devono essere annoverate a nuova costruzione secondo le disposizioni dell'articolo 3, comma 1, lett. e), DPR 380/2001 e dell'articolo 7, comma 1, lett. e), LR 1/2015.

9.2 – Alla luce dell’approfondimento istruttorio del quale si sono innanzi sintetizzate le conclusioni, deve concludersi che la gran parte delle opere insistenti sull’area, che oltretutto è sottoposta a vincolo paesaggistico, sono abusive.

Non inficia tale conclusione il fatto che alcune opere indicate nei provvedimenti impugnati sono state nelle more già demolite, né il fatto che per alcune opere “minori” possa ritenersi non necessario il permesso a costruire.

Al riguardo, la giurisprudenza della Sezione ritiene che la verifica dell’incidenza urbanistico-edilizia dell’intervento abusivamente realizzato deve essere condotta avuto riguardo alla globalità delle opere, che non possono essere considerate in modo atomistico (cfr. Cons. Stato n. 3330 del 2012). Di eguale tenore la giurisprudenza penale, secondo cui: *“non è ammessa la possibilità di frazionare i singoli interventi edilizi difformi al fine di dedurre la loro autonoma rilevanza, ma occorre verificare l’ammissibilità e la legalità alla luce della normativa vigente, dell’intervento complessivo realizzato”* (Corte Cass. n. 8885 del 2017).

Infine, la natura abusiva delle opere risulta indirettamente confermata dalla stessa condotta dell’appellante che ha presentato un’istanza di sanatoria delle stesse.

Come anticipato, tale procedimento è sfociato in un provvedimento di rigetto la cui impugnazione, con ricorso straordinario, è stata respinta con il Decreto del Presidente della Repubblica del 18 febbraio 2022 che, nel non ravvisare i presupposti della sanabilità delle opere, ne ha evidentemente riconosciuto la natura abusiva.

10 – In definitiva, l’appello deve trovare solo parziale accoglimento, dovendosi riformare la sentenza impugnata, che ha dichiarato l’improcedibilità del ricorso, ma dovendosi rigettare i motivi di ricorso, con conseguente conferma dei provvedimenti impugnati.

Le spese di lite, ad una valutazione complessiva della vicenda, possono essere compensate.

A carico di parte appellante devono essere poste anche le spese della verifica, nella misura indicata nel provvedimento di nomina, in assenza di ulteriori richieste.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) accoglie in parte l'appello e, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado, confermando i provvedimenti impugnati; compensa le spese di lite, ponendo a carico di parte appellante le spese di verifica.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 giugno 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Alessandro Maggio, Consigliere

Giordano Lamberti, Consigliere, Estensore

Davide Ponte, Consigliere

Marco Poppi, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Giordano Lamberti**

**IL PRESIDENTE**  
**Giancarlo Montedoro**

IL SEGRETARIO