



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

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

I l C o n s i g l i o d i S t a t o

i n s e d e g i u r i s d i z i o n a l e ( S e z i o n e S e s t a )

h a p r o n u n c i a t o l a p r e s e n t e

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 618 del 2020, proposto da Giuseppe Minieri, rappresentato e difeso dagli avvocati Alfredo Gualtieri e Demetrio Verbaro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Catanzaro, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Saverio Molica e Giacomo Farrelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Giacomo Farrelli in Catanzaro, via Giovanni Jannoni, n. 68;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Seconda) n. 971/2019.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 giugno 2023 il Cons. Giordano Lamberti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1 – L'appellante ha impugnato avanti il TAR per la Calabria l'ordinanza di demolizione n. 21 del 29.8.2018, con la quale il Comune di Catanzaro ha ordinato il ripristino dello stato dei luoghi, con riferimento ad opere abusivamente realizzate su un immobile di sua proprietà, sito in Catanzaro, via Vercillo n. 1, piano 7° e precisamente: - ampliamento dell'abitazione di mq. 76,00 x m. 2,50 h, mediante installazione di una veranda in legno lamellare e vetri; - demolizione e ricostruzione della pavimentazione del terrazzo di copertura; - diversa distribuzione delle pareti divisorie interne e delle aperture; - rifacimento degli impianti tecnologici; - messa in opera di una vasca per l'approvvigionamento idrico.

2 – Il TAR adito, con la sentenza indicata in epigrafe, ha accolto in parte il ricorso, annullando il provvedimento impugnato, limitatamente alle opere diverse dalla installazione della veranda in legno lamellare e vetri.

2.1 – Secondo il TAR, quest'ultima opera, *“per le dimensioni obiettivamente non esigue (trattasi di volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale) e l'assenza dei requisiti della precarietà e della facile amovibilità”* integra un intervento di ristrutturazione edilizia, necessitante, come tale, del permesso di costruire.

3 – L'originario ricorrente ha proposto appello avverso tale statuizione per i motivi di seguito esaminati.

3.1 – Con il primo motivo si deduce l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha escluso la natura pertinenziale della veranda.

L'appellante sostiene di aver realizzato la veranda al solo fine di "alleggerire" il carico del terrazzo di pertinenza del suo appartamento, sotto la cui pavimentazione era stato realizzato un massetto di circa 45 cm di spessore, che aveva incrementato il peso portato dal solaio, con grave rischio per la stabilità dell'intero edificio.

Ad avviso di parte appellante, l'opera realizzata, munita di regolare autorizzazione del Genio Civile, non necessitava di ulteriori titoli abilitativi, in quanto non ha comportato la realizzazione di un organismo edilizio nuovo e diverso dal precedente, né modifiche della volumetria complessiva o dei prospetti; pertanto, non sarebbe qualificabile come ristrutturazione edilizia ai sensi dell'art 10 del D.P.R. 380/01.

Secondo l'appellante, l'opera costituirebbe una mera pertinenza dell'edificio principale, come tale rientrante nel regime dell'edilizia libera.

3.2 – Con il secondo motivo si lamenta l'omessa pronuncia in relazione all'applicabilità dell'art 34 del D.P.R. 380/01.

Ad avviso dell'appellante, la realizzazione della veranda costituisce al più una difformità parziale rispetto alla concessione edilizia, in quanto le modifiche apportate al progetto originario incidono su elementi particolari e non essenziali della costruzione e si concretizzano in divergenze qualitative e quantitative non incidenti sulle strutture essenziali dell'opera; l'abuso, dunque, era sanzionabile al più con la sanzione pecuniaria e non con quella ripristinatoria.

4 – L'appello è infondato.

La veranda oggetto del presente giudizio è un manufatto di mq. 76,00 x m. 2,50 h, realizzato in legno lamellare e vetri, che costituisce ampliamento dell'abitazione principale e si presenta ad essa collegata ed adibita a sala hobby. La consistenza dell'abuso emerge chiaramente dal verbale di sopralluogo del 24.4.2018 e dalla documentazione fotografica allegata.

Tanto precisato, non risulta condivisibile la sua qualificazione alla stregua di una mera pertinenza.

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.* Consiglio di Stato, sez. IV, 23/7/2009, n. 4636; Consiglio di Stato, sez. IV, 16/5/2013, n. 2678; Consiglio di Stato, sez. V, 11/6/2013, n. 3221).

Nel caso in esame, come correttamente evidenziato dal TAR, il manufatto in questione ha un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale ed ha una sicura incidenza sul carico urbanistico, tanto è vero che il provvedimento impugnato si esprime nel senso di "ampiamento dell'abitazione".

Al riguardo, la giurisprudenza ha avuto modo di precisare che *"ai sensi dell'art. 10, comma 1, lettera c), del testo unico dell'edilizia (D.P.R. n. 380 del 2001), le opere di ristrutturazione edilizia necessitano di permesso di costruire se consistenti in interventi che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino, modifiche del volume, dei prospetti, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee, comportino mutamenti della destinazione d'uso (ristrutturazione edilizia). Ebbene, le verande realizzate sulla balconata di un appartamento, trattandosi di strutture fissate in maniera stabile al pavimento che comportano la chiusura di una parte del balcone, con conseguente aumento di volumetria e modifica del prospetto, sono senza dubbio soggette al preventivo rilascio di permesso di costruire, non costituendo una pertinenza in senso urbanistico. La veranda integra un nuovo locale autonomamente utilizzabile il quale viene ad aggregarsi ad un preesistente organismo edilizio, per ciò solo trasformandolo in termini di sagoma, volume e superficie"* (Consiglio di Stato, sez. VI, 9/10/2018, n. 5801).

Trattandosi sostanzialmente di una nuova volumetria, condivisibilmente il TAR ha ricondotto l'intervento nell'alveo della ristrutturazione edilizia, per la quale era

necessario munirsi del permesso di costruire; ne deriva che, correttamente, è stata disposta la sanzione demolitoria (cfr. Consiglio di Stato sez. VI, 31/07/2019, n. 5404: “*La sanzione della demolizione è, ai sensi dell'art. 31 del D.P.R. n. 380/2001, un atto dovuto in presenza di un intervento di ristrutturazione di un immobile abusivamente effettuato*”).

Per le ragioni sopra esposte, non è inoltre applicabile l'art 34 del D.P.R. 380/01, posto che “*La difformità parziale dal permesso di costruire è una categoria residuale e presuppone che un determinato intervento costruttivo, pur se contemplato dal titolo autorizzatorio rilasciato dall'autorità amministrativa, venga realizzato secondo modalità diverse da quelle previste e autorizzate a livello progettuale. Si è, pertanto, in presenza di difformità parziale quando le modificazioni incidano su elementi particolari e non essenziali della costruzione e si concretizzino in divergenze qualitative e quantitative non incidenti sulle strutture essenziali dell'opera*” (Consiglio di Stato sez. VI, 30/03/2017, n.1484). Nel caso di specie, è evidente che la realizzazione di un locale del tutto nuovo in ampliamento del preesistente appartamento non rientra nella nozione di difformità parziale accolta dal suddetto orientamento giurisprudenziale.

5 – Avverso la medesima sentenza ha proposto appello anche il Comune di Catanzaro nella parte che lo ha visto soccombente, e precisamente dove il TAR si è espresso nel senso che:

- il rifacimento della pavimentazione del terrazzo di copertura, che tra l'altro è stato realizzato ai fini del miglioramento per la tenuta statica dell'edificio, rientra nell'attività edilizia libera, ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. e)-ter, del DPR 380/2001, che contempla “*le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni*”;
- la diversa distribuzione degli ambienti interni mediante eliminazione e spostamenti di tramezzature, purché non interessi le parti strutturali dell'edificio, costituisce attività di manutenzione straordinaria, soggetta al regime della comunicazione di inizio lavori, originariamente, in forza dell'art. 6, comma 2, ed ora dell'art. 6-bis del D.P.R. n. 380/01;

- pertanto, l'omessa comunicazione non può giustificare l'irrogazione della sanzione demolitoria.

5.1 – A sostegno dell'appello il Comune ha dedotto che:

- la contestata pavimentazione del solaio ne ha comportato un mutamento di destinazione d'uso, da un solaio di copertura non praticabile a terrazzo, che avrebbe richiesto l'ottenimento di un permesso di costruire. La trasformazione di un tetto di copertura in terrazzo calpestabile modifica infatti gli elementi tipologici formali e strutturali dell'organismo preesistente, risolvendosi in ultima analisi in una alterazione di prospetto e sagoma dell'immobile, e quindi, non rientra nella categoria del restauro e risanamento conservativo, bensì in quella della ristrutturazione edilizia;

- il TAR avrebbe errato nel considerare atomisticamente i singoli interventi realizzati dall'appellante principale, in quanto nel caso di specie la rimozione del massetto e la successivamente pavimentazione erano strumentali al rifacimento del terrazzo e alla realizzazione della veranda da destinarsi a sala hobby abusiva, pertanto tutti i lavori sono stati correttamente sanzionati dal Comune con l'ordine di demolizione;

- anche gli ulteriori abusi contestati avrebbero dovuto essere considerati unitariamente, in quanto anche la diversa sistemazione degli spazi interni era funzionale al progetto di ristrutturazione edilizia, così come il rifacimento di impianti e posa vasca per l'approvvigionamento;

- la sanzione della demolizione, in ultima istanza, costituiva atto dovuto in applicazione dell'art 32 del D.P.R. 380/01. La possibilità di sostituire la demolizione con la sanzione pecuniaria attiene infatti alla fase dell'esecuzione dell'ordine di ripristino e presuppone che il privato fornisca la prova dell'impossibilità di demolire senza nocimento per la restante parte (legittima) dell'immobile.

6 – L'appello è infondato.

Preliminarmente, occorre precisare che l'ordinanza di demolizione aveva ad oggetto i seguenti interventi: - ampliamento dell'abitazione di mq. 76,00 x m. 2,50 h, mediante installazione di una veranda in legno lamellare e vetri; - demolizione e ricostruzione della pavimentazione del terrazzo di copertura; - diversa distribuzione delle pareti divisorie interne e delle aperture; - rifacimento degli impianti tecnologici; - messa in opera di una vasca per l'approvvigionamento idrico. Non è invece stato contestato il mutamento di destinazione d'uso del terrazzo.

La valutazione globale dei singoli interventi *“si giustifica soltanto nel caso in cui l'amministrazione accerti l'esistenza di lavori che hanno una così stretta interdipendenza da risultare sostanzialmente di valenza unitaria”* (Consiglio di Stato sez. VI, 27/02/2018, n.1171).

Ciò premesso, sono condivisibili le affermazioni del TAR, secondo le quali la pavimentazione del terrazzo di copertura rientra nell'attività edilizia libera, ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. e) -ter, del DPR 380/2001, mentre la diversa distribuzione degli ambienti interni all'appartamento rientra fra le attività di manutenzione straordinaria, soggetta a semplice comunicazione di inizio lavori asseverata, ai sensi dell'art. 6-bis del D.P.R. n. 380/01.

Parimenti, l'irrogazione della sanzione ripristinatoria non si giustifica in relazione al rifacimento degli impianti tecnologici e la messa in opera della vasca per l'approvvigionamento idrico, posto che si tratta di interventi volti a mantenere in efficienza gli impianti tecnologici, che non richiedono alcun titolo edilizio (*cfr.* art 6 lett. a) D.P.R. 380/01).

Tali interventi hanno una loro autonomia funzionale e possono prescindere l'uno dall'altro, così come risultano potenzialmente indipendenti anche rispetto alla

realizzazione della veranda di cui è stata invece giustamente ordinata la demolizione.

7 – Per le ragioni esposte, devono essere respinti sia l'appello principale che quello incidentale.

La soccombenza reciproca giustifica la compensazione delle spese relative al presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) respinge l'appello principale, respinge l'appello incidentale e compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 giugno 2023 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Giordano Lamberti, Consigliere, Estensore

Davide Ponte, Consigliere

Lorenzo Cordi', Consigliere

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

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

**IL SEGRETARIO**