

N. 01733/2024REG.PROV.COLL.

N. 08756/2019 REG.RIC.

N. 08808/2019 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 8756 del 2019, proposto da:
Vincenzo Pastore, rappresentato e difeso dagli avvocati Angelo Clarizia e Giorgio
Leccisi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

- Ministero della Cultura, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso
dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura
Generale dello Stato, i cui uffici sono ubicati in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;-
Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici per le Province di Lecce,
Brindisi e Taranto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in
giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 8808 del 2019, proposto da:
Vincenzo Pastore, rappresentato e difeso dagli avvocati Angelo Clarizia e Giorgio
Leccisi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Martina Franca, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e
difeso dall'avvocato Olimpia Cimaglia, con domicilio digitale come da PEC da
Registri di Giustizia;

nei confronti

Giovanni Scialpi e Cosima Ruggieri, non costituiti in giudizio;

per la riforma:

A) Quanto al ricorso n. 8756 del 2019:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia - Sezione
Staccata di Lecce (sezione Terza) n. 01130/2019, resa tra le parti;

B) Quanto al ricorso n. 8808 del 2019:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia - Sezione
Staccata di Lecce (sezione Prima) n. 01408/2019, resa tra le parti.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della Cultura e del Comune di
Martina Franca;

Vista l'ordinanza collegiale n. 7208/2023 della Sezione;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1 febbraio 2024 il Consigliere Lorenzo
Cordi' e uditi, per le parti, gli avvocati Angelo Clarizia e Giuseppe Pecorella in
dichiarata delega dell'avvocato Olimpia Cimaglia;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

A. IL RICORSO IN APPELLO R.G. N. 8756/2019.

1. Con il ricorso in appello iscritto al n. R.G. 8756/2019 il sig. Pastore ha impugnato la sentenza n. 1130/2019 con la quale il T.A.R. per la Puglia – sezione staccata di Lecce (Sezione Terza) ha respinto la domanda di annullamento proposta avverso: i) la nota prot. n. 9831 del 19 febbraio 2015 del Dirigente del Settore Sviluppo Territoriale - Sportello Unico per l'Edilizia del Comune di Martina Franca, recante *“Pratica Edilizia n. 85/2015 - D.I.A. prot. 7346 del 06.02.2015; Ordine motivato di non effettuare intervento”*, nella parte in cui non aveva consentito l'intervento oggetto della pratica in quanto l'immobile censito al N.C.E.U. del Comune di Martina Franca al foglio 91, particella 308, risultava essere *“oggetto di procedimento di condono edilizio ex lege 724/94 non ancora concluso”*; ii) la nota prot. n. 18616 del 31 marzo 2015 del Dirigente del Settore Sviluppo Territoriale - Sportello Unico per l'Edilizia del Comune di Martina Franca, recante *“C.I.L. in sanatoria istanza del 25.03.2015 prot. n. 17328 Diffida”*, nella parte in cui aveva affermato che l'immobile censito al N.C.E.U. del Comune di Martina Franca al foglio 91, particella 308, risultava essere *“oggetto di procedimento di condono edilizio ex lege 724/94 non ancora concluso”*; iii) la nota prot. n. 19042 del 2 aprile 2015 del Dirigente del Settore Sviluppo Territoriale - Sportello Unico per l'Edilizia del Comune di Martina Franca, recante *“Ordinanza di sospensione lavori relativa a provvedimenti in materia edilizia - unità immobiliare al piano terra sita in via Provvidenza snc N.C.E.U. foglio 91, particella n. 308”*, nella parte in cui aveva affermato che l'immobile censito al N.C.E.U. del Comune di Martina Franca al foglio 91, particella 308, era *“oggetto di condono ex lege 724/94 non ancora concluso”*.

1.1. Il sig. Pastore ha chiesto, inoltre, di accertare l'intervenuta formazione del silenzio-assenso relativamente alla domanda di condono *ex* L. n. 724/1994, presentata in data 29 marzo 1995.

2. In punto di fatto, l'appellante ha esposto di aver presentato domanda di condono edilizio relativa all'immobile ubicato nel Comune Martina Franca, via Provvidenza, n. 44, avente ad oggetto lavori edili di ampliamento e ristrutturazione di tale immobile, sito in area sottoposta al vincolo paesaggistico. Il sig. Pastore aveva ottenuto il parere favorevole della Commissione edilizia comunale (verbale n. 5/1999) e l'autorizzazione paesaggistica del Dirigente della Ripartizione Tecnica – Settore Urbanistico comunale, che ne aveva curato la trasmissione alla Soprintendenza territorialmente competente, allegando la relativa documentazione tecnica (nota n. 3068 dell'11.02.2000). Secondo l'appellante la Soprintendenza sarebbe rimasta inerte, con conseguente formazione del silenzio-assenso. Successivamente, l'Amministrazione comunale aveva, tuttavia, inibito la realizzazione di interventi edilizi sull'immobile sulla base, *ex aliis*, della mancata definizione del procedimento di condono.

3. Il sig. Pastore ha, quindi, impugnato tali provvedimenti dinanzi al T.A.R. e chiesto di accertare l'intervenuta formazione del silenzio-assenso sulla domanda di condono. Nel costituirsi in giudizio il Ministero della Cultura ha prodotto la nota n. 8615 del 22 maggio 2000 (indirizzata al Sindaco di Martina Franca e per conoscenza al sig. Pastore, ma – secondo l'appellante - mai pervenuta né al Comune né allo stesso), con la quale la Soprintendenza – in riscontro alla nota comunale n. 3068 dell'11 febbraio 2000 – ha chiesto ulteriore documentazione (fotografie dell'immobile e atto notorio che asseverasse la data dell'abuso), sospendendo nelle more la disamina della pratica.

4. Con sentenza n. 1130/2019 il T.A.R. ha respinto il ricorso osservando che: *i)* non erano stati contestati gli ulteriori motivi ostativi agli interventi diversi dalla pendenza del procedimento di condono edilizio; *ii)* tale procedimento di condono non poteva considerarsi definito per silenzio-assenso stante la richiesta di integrazione documentale da parte del Ministero con conseguente sospensione del procedimento, non impugnata dal sig. Pastore; *iii)* la mancata risposta da parte della Soprintendenza all'istanza di accesso del sig. Pastore – tesa ad avere copia delle cartoline di ricevimento delle raccomandate relativa alla nota n. 8615 del 22 maggio 2000 – non poteva costituire prova della mancata ricezione della predetta nota da parte del Comune di Martina Franca; *iv)* tanto l'atto di annullamento quanto l'atto di sospensione dell'autorizzazione paesaggistica comunale (di contenuto interlocutorio) non potevano essere considerati di natura recettizia e, dunque, la nota n. 8615 del 22 maggio 2000 della Soprintendenza per i Beni Ambientali Architettonici Artistici e Storici della Puglia doveva essere ritenuta efficace *ex se*, a prescindere dall'avvenuta ricezione da parte del Comune di Martina Franca.

5. Il sig. Pastore ha articolato ricorso in appello con il quale ha lamentato: *i)* la mancanza di motivazione dei provvedimenti comunali in ordine alle ragioni per le quali il procedimento di condono non si sarebbe potuto considerare concluso, non sopperita dal deposito in giudizio della nota n. 8615 della Soprintendenza; *ii)* l'erroneità della pronuncia di primo grado nella parte in cui ha ritenuto che la nota n. 8615 potesse aver determinato la sospensione del procedimento di formazione del silenzio, trattandosi, inoltre, di atto di natura ricettizia; *iii)* l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha, in sostanza, imputato al sig. Pastore l'onere di dimostrare che il Comune non avrebbe ricevuto la nota n. 8615; *iv)* la non necessità di impugnare la nota in quanto emessa dopo la formazione del silenzio-assenso e,

comunque, di contenuto interlocutorio, priva di autonoma lesività e volta ad ottenere documentazione già trasmessa.

6. In vista dell'udienza pubblica del 20.7.2023 il sig. Pastore ha deposita memoria conclusionale. In data 13.7.2023 si è costituito in giudizio il Ministero della Cultura. All'udienza del 20.7.2023 il Collegio ha avvisato le parti della possibile inammissibilità del ricorso per le ragioni successivamente evidenziate nell'ordinanza n. 7208/2023.

B. IL RICORSO R.G. N. 8808/2019.

7. Con il ricorso in epigrafe il sig. Pastore ha appellato la sentenza n. 1408/2019 con la quale il T.A.R. per la Puglia – sezione staccata di Lecce (Sezione Prima) ha respinto il ricorso R.G. n. 768/2016, proposto per l'annullamento: *i*) dell'ordinanza dirigenziale prot. n. 67 del 09.03.2016 del Comune di Martina Franca - Settore Urbanistica; *ii*) della nota prot. 15154 del 14.03.2016, del Comune di Martina Franca - Settore Sviluppo Territoriale - Sportello Unico per l'Edilizia; *iii*) di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale.

8. In punto di fatto l'appellante ha dedotto di aver impugnato i provvedimenti indicati in precedenza, con i quali il Comune di Martina Franca, accertata l'esistenza di opere realizzate senza titolo su di un immobile di sua proprietà, aveva ingiunto il ripristino dello stato dei luoghi, e, con riferimento al procedimento di cui alla d.i.a. *ex* art. 3 L.r. della Puglia 14/2009, aveva ordinato di non effettuare l'intervento.

9. Il T.A.R. ha respinto il ricorso osservando che: *i*) la presentazione di domanda di sanatoria non rendeva il ricorso improcedibile determinandosi, esclusivamente, la sospensione dell'efficacia dell'ordine di demolizione; *ii*) il silenzio-assenso sulla domanda di condono non poteva ritenersi formato, stante quanto osservato dalla sentenza n. 1130/2019 (oggetto del ricorso in appello R.G. n. 8756/2019); *iii*) non

era necessario l'invio della comunicazione di avvio del procedimento in relazione a provvedimenti repressivi di illeciti edilizi che costituiscono atti vincolati; *ii*) per le stesse ragioni non sussisteva uno specifico onere motivazionale circa la sussistenza di un concreto interesse pubblico alla demolizione; *v*) le opere non rientravano nell'ambito della c.d. edilizia libera; *vi*) anche le opere oggetto del sopralluogo del 20.11.2015 accedevano ad immobile privo di titolo edilizio e non risultavano irrilevanti dal punto di vista edilizio; *vii*) erano infondate le censure avverso il provvedimento con cui l'Amministrazione aveva ordinato di non procedere ai lavori di cui alla d.i.a. del 16.2.2016, essendo stata emessa l'ordinanza di demolizione n. 67/2016 e non essendo, quindi, consentito l'ampiamiento di un immobile da demolire.

10. Il sig. Pastore ha dedotto l'erroneità della sentenza di primo grado nella parte in cui: *i*) ha ritenuto non formato *per silentium* il provvedimento di condono; *ii*) ha ritenuto l'ordinanza di demolizione congruamente motivata; *iii*) ha ritenuto le opere oggetto di sopralluogo del 31.3.2015 necessitanti di titolo edilizio; *iv*) ha ritenuto le opere di cui al sopralluogo del 20.11.2015 rilevanti dal punto di vista edilizio; *v*) ha ritenuto legittimo l'ordine di non procedere ai lavori di cui alla d.i.a. del 16.2.2016.

11. Si è costituito in giudizio il Comune di Martina Franca chiedendo di respingere il ricorso in appello.

12. In vista dell'udienza del 20.7.2023 le parti hanno depositato memorie conclusionali. A tale udienza la causa è trattenuta in decisione.

C. LA RIUNIONE DEI RICORSI E IL SUCCESSIVO SVOLGIMENTO DEI GIUDIZI.

13. Con ordinanza n. 7208/2023 la Sezione ha disposto la riunione dei giudizi in epigrafe in quanto oggettivamente connessi, afferenti ad interventi edilizi realizzati sul medesimo immobile ed aventi ad oggetto questioni comuni.

14. Con tale ordinanza la Sezione ha, altresì, esposto le ragioni di possibile inammissibilità del ricorso in appello R.G. n. 8756/2019, oggetto dell'avviso *ex art.* 73, comma 3, c.p.a.

14.1. In particolare, l'ordinanza ha evidenziato come non fosse stato contestato in appello il capo di sentenza con cui il T.A.R. aveva evidenziato la sussistenza di ulteriori ragioni a sostegno del provvedimento impugnato, non oggetto di impugnazione.

14.2. In secondo luogo, il Collegio ha evidenziato un ulteriore motivo di inammissibilità dell'azione, non essendo stata impugnata la nota della Soprintendenza che la parte aveva ritenuto meramente interlocutoria.

14.3. In ultimo, la Sezione ha osserva come il ricorso in appello R.G. n. 8756/2019 non fosse stato notificato al Comune di Martina Franca.

15. Il sig. Pastore ha depositato memorie conclusionali evidenziando l'insussistenza delle possibili ragioni di inammissibilità del ricorso in appello indicate dalla Sezione nell'ordinanza n. 7208/2023. L'Amministrazione comunale ha depositato memoria conclusionale nel giudizio R.G. n. 8808/2019, evidenziando di non essere mai stata evocata nel giudizio R.G. n. 8756/2019 e chiedendo di dichiarare tale ricorso inammissibile.

16. All'udienza del 1° febbraio 2024 le cause sono state trattenute in decisione.

D. DECISIONE DEI RICORSI IN APPELLO RIUNITI.

17. Prendendo l'abbrivio dalla disamina del ricorso R.G. n. 8756/2019, il Collegio ne decreta l'inammissibilità alla luce dei condivisili rilievi della Sezione.

17.1. In primo luogo, deve considerarsi come il Giudice di primo grado abbia evidenziato quanto segue: *“Preliminarmente, il Collegio osserva come oggetto del ricorso introduttivo del presente giudizio sia, in sostanza, unicamente l'accertamento della formazione del silenzio assenso sulla domanda di condono edilizio presentata dal dottor Pastore in data 29 marzo 1995, rimanendo impregiudicati (in quanto non oggetto di specifica contestazione) tutti i motivi ostativi allo svolgimento degli ulteriori lavori edilizi enunciati dal Comune di Martina Franca nelle tre note impugnate di cui in epigrafe (ossia i motivi diversi dalla mancata formazione del silenzio assenso sul condono per l'immobile di che trattasi), note che si basano su plurimi motivi di diniego, autonomamente idonei a sorreggere i relativi provvedimenti e non oggetto di contestazione da parte del ricorrente (tettoie a nord e est realizzate, in zona vincolata, in assenza di permesso di costruire per le quali è stata presentata istanza di sanatoria ex art. 36 D.P.R. n° 380/2001 poi rinunciata; stato attuale del fabbricato che differisce da quello rappresentato nella domanda di condono edilizio del 1995; mancanza della documentazione necessaria per ottenere il nulla osta paesaggistico; mancanza di nulla osta paesaggistico; C.I.L. presentata ex art. 6 comma 2 D.P.R. n° 380/2001 tardiva ed inidonea anche perché priva di nulla osta paesaggistico; eccetera)”*.

17.2. In sostanza, il T.A.R. ha riscontrato l'omessa contestazione delle ulteriori ragioni sulle quale si sono fondati i provvedimenti impugnati in primo grado, ritenendo, comunque, di esaminare nel merito il solo profilo contestato, afferente alla formazione del silenzio assenso sulla pratica di condono. La decisione di merito del Giudice di primo grado non preclude al Collegio di verificare l'ammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio, come chiarito, in termini generali, dall'Adunanza plenaria n. 4/2018 di questo Consiglio, con conseguente irrilevanza del rilievo dell'appellante secondo il quale *“resta fermo che tali profili riguardano una eventuale inammissibilità del ricorso di primo grado in quanto attengono alla asserita mancata contestazione di presunte motivazioni dell'atto impugnato in prime cure”*. Risulta evidente, infatti, come

tale inammissibilità del ricorso di primo grado si riverberi anche sul giudizio d'appello, nei termini che saranno ulteriormente precisati nel prosieguo.

17.3. Né può condividersi l'assunto dell'appellante secondo il quale tali affermazioni sarebbero osservazioni preliminari, prive di contenuto autonomamente decisorio. Come sopra esposto, l'omessa declaratoria di inammissibilità da parte del Giudice di primo grado non preclude al Giudice d'Appello di rilevare una situazione ostativa alla decisione di merito, per cui la mancanza di un capo autonomo o di una statuizione di inammissibilità è un dato non rilevante, trattandosi di questione rimessa, comunque, alla cognizione e decisione del Giudice d'Appello, persino nelle ipotesi in cui il Giudice di primo grado ometta del tutto di rilevare tale ragione ostativa alla decisione di merito.

17.4. Parte appellante ha, poi, dedotto di aver, comunque, contestato nei motivi di appello le ragioni indicate dal T.A.R. come non oggetto dei motivi di ricorso di primo grado.

17.4.1. Le affermazioni della parte non corrispondono, tuttavia, alle deduzioni contenute nell'atto d'appello, o, comunque, non sono calibrate sulle ulteriori ragioni ostative indicate nei provvedimenti impugnati considerato che: *i*) la questione relativa alla completezza della documentazione della domanda di condono (alla quale la parte ha limitato un cenno nella parte finale del foglio n. 4 dell'appello) non è tra le ragioni ostative ulteriori, afferendo sempre al tema relativo alla formazione del silenzio assenso; *ii*) il terzo motivo a cui fa riferimento la parte è quello contenuto nel ricorso in appello R.G. n. 8808/2019, relativo alla sentenza n. 1408/2019 del T.A.R., e non ai provvedimenti oggetto della sentenza n. 1130/2019; *iii*) stesse considerazioni valgono per il quarto motivo e per il quinto motivo richiamato dalla parte nelle memorie conclusionali. In sostanza, nel ricorso in appello R.G. n.

8756/2019 non sono state articolate censure relative agli aspetti che il T.A.R. ha evidenziato non essere stati oggetto di contestazione nel ricorso di primo grado; inoltre, tale accertamento della sentenza di primo grado non è stato, neppure contestato da parte appellante che, quindi, non ha messo in discussione quanto rilevato dal Giudice di primo grado; in ogni caso, l'affermazione del T.A.R. è, in *parte qua*, certamente corretta non essendo state contestate le ulteriori ragioni a sostegno delle decisioni impugnate. In questa situazione opera, quindi, il costante insegnamento della giurisprudenza di questo Consiglio, secondo cui la mancata contestazione di una sola delle motivazioni sulle quali si fonda un atto plurimotivato è sufficiente a sorreggerlo, e per conseguenza sono inammissibili, perché inidonee a provocarne l'annullamento, le censure rivolte esclusivamente contro le motivazioni restanti (cfr., *ex plurimis*, Consiglio di Stato, Sez. IV, 03.1.2023, n. 104; Consiglio di Stato, Sez. V, 05.12.2022, n. 10643; Consiglio di Stato, sez. VI, 26/10/2022, n. 9128; Consiglio di Stato, sez. II, 17/08/2022, n. 7157).

17.5. Da queste considerazioni discende l'inammissibilità dell'appello per carenza di interesse atteso che l'eventuale riforma della sentenza di primo grado non comporterebbe l'integrale annullamento dei provvedimenti impugnati ma della sola ragione (posta a sostegno degli stessi) inerente la formazione del silenzio-assenso.

18. In secondo luogo, l'appello è, comunque, inammissibile per omessa impugnazione della nota della Soprintendenza n. 8615/2000. Tale atto ha, infatti, precluso al Comune di definire il procedimento di condono e ha, altresì, impedito la formazione del silenzio-assenso. Ora, tale atto non è stato impugnato dalla parte neppure una volta che la stessa ne ha preso cognizione nel corso del giudizio di primo grado. Di conseguenza, le censure relative all'inutilità dell'istruttoria richiesta dalla Soprintendenza non possono essere conosciute in difetto di valida estensione

dell'impugnazione a tale atto. L'impugnazione di tale atto era, inoltre, indispensabile atteso che l'autorizzazione paesaggistica era presupposto necessario per la definizione del procedimento di condono. Né una differente conclusione è asseribile facendo riferimento alla dedotta carenza di potere di sospendere *sine die* il procedimento; infatti, aderendo a tale imposizione, l'atto dovrebbe qualificarsi come soprassessorio in quanto rinvia il soddisfacimento dell'interesse pretensivo ad un accadimento futuro ed incerto nel quando, determinando così un arresto a tempo indeterminato del procedimento amministrativo, con immediata capacità lesiva della posizione giuridica dell'interessato; come tale, quindi, esso costituisce un'eccezione alla regola per la quale l'atto procedimentale non è autonomamente impugnabile, proprio poiché viene in rilievo la sua immediata capacità lesiva della posizione giuridica dell'interessato (Consiglio di Stato, sez. V, 03 maggio 2012, n. 2530; nonché, Cassazione civile, Sez. un., 27 giugno 2005, n. 13707).

19. Pertanto, il ricorso in appello R.G. 8756/2019 deve dichiararsi inammissibile per le ragioni sopra indicate. In considerazione di quanto esposto si rende superfluo l'integrazione del contraddittorio nei confronti del Comune di Martina Franca, al quale l'appello non era stato notificato.

20. Passando ad esaminare il ricorso in appello R.G. n. 8808/2019 il Collegio osserva quanto segue.

21. E' infondato il primo motivo con il quale viene riproposta la questione relativa alla formazione del silenzio-assenso sull'istanza di condono. Infatti, come accertato esaminando il ricorso in appello riunito il silenzio-assenso non si è formato in ragione della nota della Soprintendenza n. 8615/2000 che ha sospeso il procedimento chiedendo integrazioni istruttorie, e che non è mai stata impugnata dal sig. Pastore. In ogni caso, è dirimente osservare come le opere oggetto dell'ordine

di demolizione n. 67/2016 siano diverse da quelle indicate nella domanda di condono, come affermato dallo stesso appellante (v. f. 5 del ricorso in appello), con conseguente irrilevanza della questione.

22. Parimenti infondato è il secondo motivo, relativo al capo di sentenza che ha escluso la necessità di invio della comunicazione di avvio del procedimento. Deve, infatti, considerarsi che: *i)* secondo la costante giurisprudenza di questo Consiglio, l'ordinanza di demolizione di un immobile abusivo ha natura di atto dovuto e rigorosamente vincolato, con la conseguenza che essa è dotata di un'adeguata e sufficiente motivazione se contiene la descrizione delle opere abusive e le ragioni della loro abusività (Consiglio di Stato sez. VI, 07 giugno 2021, n. 4319); *ii)* ne consegue che non è necessario che l'amministrazione individui un interesse pubblico – diverso dalle mere esigenze di ripristino della legalità violata – idoneo a giustificare l'ordine di demolizione (Consiglio di Stato sez. VI, 17.10.2022, n. 8808, la quale evidenzia: *“l'ordine di demolizione di manufatti abusivi non richiede una specifica motivazione sulla ricorrenza del concreto interesse pubblico alla loro rimozione, essendo la relativa ponderazione tra l'interesse pubblico e quello privato già compiuta, a monte, dal legislatore”*); *cfr.*, inoltre, Consiglio di Stato, Sez. II, 11.01.2023, n. 360, secondo la quale *“l'ordine di demolizione è atto vincolato e non richiede una specifica valutazione delle ragioni di interesse pubblico, né una comparazione di questo con gli interessi privati coinvolti e sacrificati, né una motivazione sulla sussistenza di un interesse pubblico concreto ed attuale alla demolizione”*); *iii)* tali principi valgono anche nel caso in cui l'ordine di demolizione venga adottato a notevole distanza di tempo dalla realizzazione dell'abuso, atteso che a fronte della realizzazione di un immobile abusivo non è configurabile alcun affidamento del privato meritevole di tutela; l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha, infatti, chiarito che *“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 neanche 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” (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 17.10.2017, n. 9; cfr., inoltre, Consiglio di Stato, Sez. II, 11.1.2023, n. 360, secondo la quale: l'ordine di demolizione è atto vincolato e non richiede una specifica valutazione delle ragioni di interesse pubblico, né una comparazione di questo con gli interessi privati coinvolti e sacrificati, né una motivazione sulla sussistenza di un interesse pubblico concreto ed attuale alla demolizione; né vi è un affidamento tutelabile alla conservazione di una situazione di fatto abusiva che il mero decorso del tempo non sana, e l'interessato non può dolersi del fatto che l'amministrazione non abbia emanato in data antecedente i dovuti atti repressivi”).

23. Con il terzo motivo l'appellante ha dedotto l'erroneità della sentenza di primo grado nella parte in cui ha ritenuto, quanto al deposito di CIL del 25.3.2015, che il provvedimento aveva evidenziato la mancanza di titolo edilizio delle opere e che queste non avrebbero potuto rientrare nell'ambito della c.d. edilizia libera. Il sig. Pastore ha osservato che l'immobile era stato edificato prima del 1967, mentre le altre opere oggetto delle misure repressive erano marginali o, comunque, accessorie, con conseguente natura pertinenziale.

23.1. Osserva il Collegio come le opere in esame consistono in lavori di carpenteria in legno per l'esecuzione di un successivo getto in calcestruzzo, messa in opera di mattoni forati in laterizio, realizzazione di due file di mattone forati, trasformazione di una finestra preesistente in porta. Ora, tenuto conto della necessità di valutare gli

interventi in modo complessivo e non atomistico non può che condividersi la tesi del T.A.R., il quale, in sostanza, ha accertato la sussistenza di plurimi lavori in corso di esecuzione e di carattere strutturale, non assentiti dal necessario titolo edilizio. Inoltre, questi lavori sono stati avviati senza la preventiva acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica, necessaria stante l'ambito nel quale ricade l'immobile.

23.2. Parimenti infondati sono i rilievi relativi alle opere oggetto del sopralluogo del 20.11. 2015 (tettoie e verande in legno, in parte tamponate con infissi a vetro, baracca realizzata con copertura in legno, piscina delle dimensioni di m 7,00 per 4,00). In primo luogo, deve escludersi la natura pertinenziale di tali opere alla luce della condivisibile giurisprudenza di questo Consiglio, secondo la quale tale natura *“può essere riconosciuta, ai fini edilizi, in presenza di un oggettivo nesso funzionale e strumentale tra la cosa accessoria e quella principale, nesso tale da consentire esclusivamente la destinazione della cosa ad un uso pertinenziale durevole, il quale emerge se l'opera pertinenziale ha una dimensione ridotta e modesta rispetto alla cosa cui inerisce, tale da rendere l'opera priva di un autonomo valore di mercato e non comportante un carico urbanistico o una alterazione significativa dell'assetto del territorio; sicché non può ritenersi meramente pertinenziale un abuso che, pur avendo proporzione sensibilmente ridotta rispetto all'opera principale, è autonomamente fruibile, presenta incontestate caratteristiche di rilevante dimensione, di autonomo valore di mercato, di rilevante carico urbanistico, e occupa un'area diversa e ulteriore rispetto a quella già occupata dal preesistente edificio principale. Pertanto, in materia edilizia la natura pertinenziale è riferibile soltanto ad opere di modesta entità e del tutto accessorie rispetto a quella principale, quali i piccoli manufatti per il contenimento di impianti tecnologici e simili, ma non anche a opere che, dal punto di vista delle dimensioni e della funzione, si connotino per una propria autonomia rispetto a quella considerata principale e non siano coesenziali alla stessa (cfr. Consiglio di Stato sez. VI, 14/03/2023, n.*

2629, Consiglio di Stato sez. II, 11/11/2019, n. 7689, Consiglio di Stato sez. VI, 07/03/2022, n. 1605)” (Consiglio di Stato sez. VI, 09 giugno 2023, n. 5680). Nel caso di specie, le opere descritte nel verbale non sono di modesta entità e non sono neppure del tutto accessorie, essendo, comunque, riconoscibile una loro autonomia funzionale.

23.3. Quanto alle verande in legno, in parte tamponate con infissi a vetro, va ribadito l'orientamento secondo cui l'installazione di pannelli in vetro atti a chiudere integralmente un'area che si presenti aperta su tre lati determina, senz'altro, la realizzazione di un nuovo locale autonomamente utilizzabile, con conseguente incremento della preesistente volumetria, ed è pertanto soggetta a permesso di costruire. Infatti, la *“la veranda integra, infatti, 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, 24 gennaio 2022, n. 469).

23.4. Inoltre, le baracche non sono configurabili come meri volumi tecnici. Infatti, *“la nozione di volume tecnico corrisponde a un'opera priva di qualsiasi autonomia funzionale, anche solo potenziale, perché destinata solo a contenere, senza possibilità di alternative e, comunque, per una consistenza volumetrica del tutto contenuta, impianti serventi di una costruzione principale per essenziali esigenze tecnico-funzionali di essa; i volumi tecnici degli edifici sono esclusi dal calcolo della volumetria a condizione che non assumano le caratteristiche di vano chiuso, utilizzabile e suscettibile di abitabilità; ne consegue che nel caso in cui un intervento edilizio sia di altezza e volume tale da poter essere destinato a locale abitabile, ancorché designato in progetto come volume tecnico, deve essere computato a ogni effetto, sia ai fini della cubatura autorizzabile, sia ai fini del calcolo dell'altezza e delle distanze ragguagliate all'altezza”* (cfr.: Consiglio di Stato, Sez. II, 25 ottobre 2019, n. 7289).

23.5. In relazione alla piscina si osserva che questa costituisce una “*struttura di tipo edilizio che incide con opere invasive sul sito in cui viene realizzata, tant'è che per la sua realizzazione occorre munirsi di relativo titolo ad aedificandum, di talché è di palmare evidenza la diversità di tale struttura con le attrezzature per lo svago.*” (Consiglio di Stato, Sez. IV, 08 gennaio 2016, n. 35; *cf.*, inoltre, Consiglio di Stato, Sez. VII, 12 giugno 2023, n. 5749).

23.6. In ultimo, non rileva la circostanza che le opere siano – secondo la parte – sanabili. Infatti, l'astratta sanabilità dell'opera non è ragione che preclude l'intervento repressivo comunale, essendo questione rimessa alla decisione della parte privata che, ove lo riterrà, potrà presentare la relativa istanza. Non si tratta, quindi, di un presupposto che l'Amministrazione deve verificare prima di esercitare il potere repressivo.

24. Parimenti infondato è l'ultimo motivo di ricorso in appello, avente ad oggetto l'inibitoria dei lavori contemplati nella DIA del 16.02.2016. Il Comune ha infatti rilevato che, per l'immobile in oggetto, era stata emessa l'ordinanza di demolizione n. 67/2016, sicché la acclarata legittimità di quest'ultima (per le motivazioni sopra esposte) rende legittimo l'ordine inibitorio dell'intervento, non risultando autorizzabile un intervento in ampliamento a un immobile interessato da plurimi lavori privi di titolo.

25. In definitiva, il ricorso in appello R.G. n. 8756/2019 deve dichiararsi inammissibile; il ricorso in appello R.G. n. 8808/2019 va, invece, respinto in quanto infondato.

26. Le questioni esaminate esauriscono la disamina dei motivi, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla

giurisprudenza costante; *cfr.*, *ex plurimis*, Consiglio di Stato, Sez. VI, 2 settembre 2021, n. 6209; Id., 13 settembre 2022, n. 7949), con la conseguenza che gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

27. Le spese di lite dei ricorsi in appello riuniti possono essere eccezionalmente compensate, tenuto conto del mancato svolgimento di difese nel merito da parte del Ministero e, comunque, delle peculiarità fattuali della vicenda esaminata e della complessità delle questioni processuali esaminate dal Collegio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, dichiara inammissibile il ricorso in appello R.G. n. 8756/2019, e respinge il ricorso in appello R.G. n. 8808/2019. Compensa tra le parti le spese di lite del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 1 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Davide Ponte, Consigliere

Lorenzo Cordi', Consigliere, Estensore

Roberta Ravasio, Consigliere

Stefano Lorenzo Vitale, Consigliere

L'ESTENSORE
Lorenzo Cordi'

IL PRESIDENTE
Giancarlo Montedoro

IL SEGRETARIO

LAVORI PUBBLICI