

N. 03601/2025REG.PROV.COLL.

N. 01124/2024 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 1124 del 2024, proposto da Ugo Della Monica, Giovanni Vitale, rappresentati e difesi dall'avv. Ugo Della Monica, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avv. Guido Guerra, sito in Roma, via E. Morosini, n. 16;

contro

il Comune di Cava de' Tirreni, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonino Cascone, Giuliana Senatore, con domicilio digitale come da PEC da registri di giustizia e domicilio eletto presso il dott. Alfredo Placidi-Studio Placidi, sito in Roma, via Barnaba Tortolini n. 30;

per la riforma

della sentenza del T.a.r. per la Campania, sezione staccata di Salerno (Sezione seconda) n. 1595 del 2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti l'atto di costituzione in giudizio e la memoria del Comune di Cava de' Tirreni;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore il cons. Giuseppe La Greca;

Nessuno per le parti presente all'udienza pubblica del 13 marzo 2025;

Rilevato in fatto e ritenuto in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- Con il ricorso di primo grado gli odierni appellanti impugnavano, con richiesta di annullamento, il provvedimento di diniego di condono n. 84776/2020 ai sensi della l. n. 724/1994, notificato in data 5 gennaio 2021, e la conseguente ordinanza di demolizione n. 12 del 2021. Deducevano in prime cure, tra l'altro, che il manufatto, seppur non totalmente rifinito, si sarebbe presentato già al rustico con relativo solaio di copertura completato, definendo sia l'ingombro della struttura che il volume esprimibile del manufatto abusivo. Sarebbero stati presenti, quindi, i presupposti per la definizione dell'istanza di condono per le opere realizzate in conformità al progetto di completamento presentato a corredo dell'istanza stessa; mentre per le opere realizzate in difformità a tale progetto, ne deducevano la conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione delle stesse sia al momento dell'accertamento, sicché le stesse sarebbero risultate suscettibili di sanatoria a seguito di presentazione di istanza di accertamento di conformità ai sensi dell'art. 36, comma 1, d.P.R. n. 380 del 2001.

In conclusione, deducevano che le opere contestate al 31 dicembre 1993 sarebbero state strutturalmente ultimate a rustico e che le difformità riscontrate sarebbero state

assentibili, alla luce dello strumento urbanistico vigente, con istanza di accertamento di conformità ex art. 36 cit.

2.- Il Comune di Cava de' Tirreni si costituiva in giudizio e si opponeva all'accoglimento del ricorso.

3.- Con sentenza n. 1595 del 2023 il T.a.r. per la Campania, sez. staccata di Salerno, rigettava il ricorso sulla base del seguente iter argomentativo:

- alla data del 31 dicembre 1993 – limite temporale di ultimazione delle opere previsto dall'art. 39 l. n. 724 del 1994 – *«l'immobile non risultava completato almeno al rustico, in quanto adeguatamente sostenuta dalla documentazione prodotta dall'amministrazione e in particolare dall'accertamento contenuto negli atti di polizia relativi alla constatazione della situazione di fatto dell'immobile. La difesa dei ricorrenti appare insufficiente a confutare tali rilievi, avendo peraltro ammesso che dopo l'istanza di condono sono state realizzate sull'immobile diverse ulteriori opere. Né rileva, rispetto a queste ultime, l'eventuale loro assentibilità, alla luce della strumentazione urbanistica vigente, con istanza di accertamento di conformità ex art 36 d.P.R. 380/2001, che non risulta, in ogni caso, depositata»;*

- in materia di abusi edilizi, l'onere della prova dell'ultimazione dei lavori entro la data utile per ottenere il condono grava sul richiedente la sanatoria atteso che solo l'interessato può fornire inconfutabili atti, documenti ed elementi probatori che siano in grado di radicare la ragionevole certezza dell'epoca di realizzazione del manufatto da sanare, ma nel caso tale prova non sarebbe risultata resa;

- l'ingiunzione di demolizione di un manufatto abusivo, emessa successivamente all'adozione di un diniego di concessione edilizia in sanatoria, costituirebbe *«atto vincolato e meramente consequenziale nell'ambito di un procedimento sanzionatorio sostanzialmente unitario»;*

- il provvedimento di repressione degli abusi edilizi costituirebbe atto dovuto della p.a., riconducibile ad *«esercizio di potere vincolato»*, in mera dipendenza dall'accertamento dell'abuso e della riconducibilità del medesimo ad una delle fattispecie di illecito previste dalla legge, con dequotazione dell'obbligo di motivazione.

4.- Avverso la predetta sentenza hanno interposto appello gli originari ricorrenti i quali ne hanno chiesto la riforma sulla base delle seguenti doglianze:

1) Vizio di motivazione; opere ultimate; violazione e falsa applicazione art. 31, comma 2, l. n. 47 del 1985. Sostengono gli appellanti che erroneamente l'immobile sarebbe stato ritenuto non ultimato alla data del 31 dicembre 1993 rispecchiando, in tesi, l'assetto dell'opera la nozione di *«completamento funzionale»* recata dalla circolare del Ministero dei lavori pubblici 30 luglio 1985, n. 3357/25 e dalla giurisprudenza amministrativa secondo cui il completamento funzionale deve essere, in generale, riferibile, alla realizzazione di un intervento del quale sia possibile riconoscere le caratteristiche tipologiche, in quanto siano presenti quegli aspetti essenziali che ne individuano la funzione e ne consentano l'utilizzo. Nel caso di specie, allegata all'istanza di condono vi sarebbe stato il progetto di completamento: alla data dell'accertamento edilizio effettuato in data 7 settembre 1994, il solaio di copertura del volume oggetto di condono sarebbe stato già presente, così come si evincerebbe sia dalla documentazione fotografica protocollo n. 60290 del 30 dicembre 1995 a corredo della istanza di sanatoria, sia dal verbale n. 4193/94 di pari data con il quale sarebbe stata riscontrata *«una costruzione in c.a. al momento composta da 9 pilastri e solaio di copertura a due falde inclinate»*, con menzione delle riscontrate dimensioni;

2) Violazione art. 3, l. n. 241 del 1990; illogicità, contraddittorietà, altri profili. Il diniego di condono e la conseguente ordinanza di demolizione, quantunque atti vincolati, avrebbero dovuto essere congruamente motivati.

5.- Si è costituito in giudizio il Comune di Cava de' Tirreni il quale, con memoria, ha concluso per l'infondatezza del gravame.

5.1.- Il Comune ha ricostruito l'iter fattuale che ha condotto agli impugnati provvedimento ripristinatori e di diniego di condono, evidenziando che:

- il 7 settembre 1994 è stata accertata la realizzazione *sine titulo* di una sopraelevazione su struttura preesistente composta da sola «*pilastratura e cassatura in legno di un solaio*»;

- il 30 settembre 1994 è stata disposta la demolizione delle predette opere, rimasta inottemperata;

- il 1° marzo 1995 il sig. Vitale Giovanni ha presentato la domanda di condono edilizio ex l. n. 724 del 1994 ma allegando alla domanda rilievi fotografici diversi da quelli effettuati dagli agenti accertatori all'atto dell'accertamento del 1994;

- malgrado i sigilli apposti sull'immobile i lavori sarebbero continuati;

- in data 1° giugno 2016 è stato accertato il completamento della struttura con ricavo di una unità abitativa e alterazione dell'oggetto della domanda di condono: ne discendeva l'emanazione dell'ordine di demolizione datato 31 ottobre 2016 (impugnato dinanzi al T.a.r. per la Campania sez. st. Salerno con ricorso n. 148 del 2017, rigettato con sentenza n. 1343 del 2021, che ha riguardato anche il ricorso n. 578/ del 2020 avverso l'accertamento di inottemperanza, e che è oggetto di separato appello);

- in data 21 febbraio 2020 è stata irrogata la sanzione pecuniaria di cui all'art. 31, comma 4-bis, d. P.R. n. 380 del 2001, nella misura massima;

- il 16 dicembre 2020 il Comune ha rigettato l'istanza di condono cui è seguita ulteriore ordinanza di demolizione, provvedimenti entrambi oggetti del ricorso di prime cure definito con la sentenza qui appellata.

6.- All'udienza pubblica del 13 marzo 2025, l'appello è stato trattenuto in decisione.

7.- L'appello, alla stregua di quanto si dirà, è infondato.

8.1.- In punto di fatto non è contestato quanto affermato dal Comune appellato circa l'esistenza, alla data prevista per l'ultimazione delle opere, del solo tetto di copertura senza tamponature esterne. Tale assetto esclude pacificamente l'esistenza del c.d. rustico ultimato entro il 31 dicembre 1994 in considerazione che:

- quanto al criterio strutturale del completamento del rustico, per edifici «*ultimati*», si intendono quelli completi almeno al «*rustico*», espressione con la quale si intende un'opera mancante solo delle finiture (infissi, pavimentazione, tramezzature interne), ma necessariamente comprensiva delle tamponature esterne, che realizzano in concreto i volumi, rendendoli individuabili e esattamente calcolabili (cfr., fra le tante, Cons. Stato, sez. IV, 16 ottobre 1998, n. 130);

- la nozione di completamento funzionale implica invece uno stato di avanzamento nella realizzazione tale da consentirne potenzialmente, e salve le sole finiture, la fruizione; in altri termini l'organismo edilizio, non soltanto deve aver assunto una sua forma stabile nella *consistenza planivolumetrica* (come per gli edifici, per i quali è richiesta la c.d. *ultimazione* «al rustico», ossia intelaiatura, copertura e muri di tompagno), ma anche una sua riconoscibile e inequivoca identità funzionale che ne connoti con assoluta chiarezza la destinazione d'uso (Cons. Stato, sez. VI, 20 febbraio 2019, n. 1190).

8.2.- Correttamente il T.a.r. ha fatto applicazione dei suesposti principi giurisprudenziali, in mancanza di elementi fattuali idonei a condurre a conclusioni diverse.

8.3.- Per completezza va pure detto che ogni considerazione circa la asserita sanabilità dell'intervento edilizio attraverso l'accertamento di conformità previsto dall'art. 36 d. P.R. n. 380 del 2001 va relegata – in linea con quanto affermato dal T.a.r. – al rango di mera asserzione, avuto riguardo alla mancata prova dell'avvenuta presentazione della necessaria istanza e della sua ipotetica espressa definizione in senso favorevole nel termine previsto (termine il cui inerte superamento avrebbe dato luogo ad un provvedimento tacito di rigetto).

9.- Infondato è il censurato difetto di motivazione degli atti.

9.1.- Parte appellante riconosce la connotazione dei provvedimenti impugnati quali espressione di un potere vincolato, ma non ne trae le necessarie conseguenze.

9.2.- Deve essere ribadito che in considerazione dell'abusività dell'opera, *«il provvedimento con cui è stata ingiunta la demolizione, 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 legalità violata che impongono la rimozione dell'abuso, 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»*.

L'ordinanza di demolizione di un immobile abusivo, avendo natura di atto dovuto e rigorosamente vincolato, è già dotata di un'adeguata e sufficiente motivazione attraverso la descrizione delle opere abusive e la constatazione della loro abusività» (ex plurimis, Cons. giust. amm. sic., sez. riun., par. n. 374 del 2023). Detti principi sono estesi al diniego di condono, da ritenersi

adeguatamente motivato – come nel caso di specie – con il dirimente richiamo, tra l'altro, alla mancata ultimazione delle opere nel termine previsto dalla legge.

10.- Alla luce delle suesposte considerazioni l'appello va rigettato, con conseguente conferma dell'impugnata sentenza.

11.- Le spese seguono la regola della soccombenza e sono liquidate nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione sesta), definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe, lo rigetta e, per l'effetto, conferma l'impugnata sentenza.

Condanna gli appellanti alla rifusione, in favore del Comune di Cava de' Tirreni, delle spese del presente grado di giudizio che liquida in € 3.000,00 (euro tremila/00), oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Sergio De Felice, Presidente

Roberto Caponigro, Consigliere

Giovanni Gallone, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere

Giuseppe La Greca, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Giuseppe La Greca

IL PRESIDENTE
Sergio De Felice

IL SEGRETARIO

LAVORI PUBBLICI