

Pubblicato il 19/01/2026

N. 00402/2026REG.PROV.COLL.
N. 00914/2023 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 914 del 2023, proposto da Dino Bittarelli, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Ranalli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Magione, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni De Nigris, 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. 825/2022,*

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 5 novembre 2025 il Cons. Sergio Zeuli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La sentenza impugnata ha rigettato il ricorso proposto dalla parte appellante avverso l'ordinanza n.133 del 6 ottobre del 2021 con la quale il Comune di Magione, provincia di Perugia ha disposto la demolizione di "vari manufatti edili (tettoie, fondo, forno e legnaia) costruiti in adiacenza al lato sud del muro di contenimento della piscina per una lunghezza complessiva pari a circa 17,00 ml, larghezza variabile da 2,50 ml a 2,20 ml e altezza variabile da 1,90 ml a 2,35 ml realizzati parte in muratura portante, parte con pilastri in c.a. e in legno con copertura in lamiera grecata su platea in cls" in quanto realizzati in assenza del permesso e dell'autorizzazione suindicate su di un terreno e rispetto ad un edificio in sua proprietà in località Augello via dell'Aurora n.8 di quel Comune fg. 87 p.la 122/p.390/p .

Avverso la decisione sono dedotti i seguenti motivi di appello:

1) *Error in iudicando. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della Legge n. 241/1990 in combinato disposto con l'art. 97 Cost.* 2) *Error in iudicando sotto ulteriore profilo.* 3) *Error in iudicando. Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 6 del DPR n. 380/2001, in combinato disposto con gli artt. 7 e 118 della L.R. n. 1/2015. Eccesso di potere per travisamento. Difetto di motivazione e di istruttoria. Illogicità.* 4) *Error iudicando. Violazione dell'art. 112 cpc. Travisamento e illogicità manifesta.* 5) *Error in iudicando. Violazione dei principi di correttezza e buona andamento dell'azione amministrativa. Sviamento.*

2. Si è costituito in giudizio il Comune di Magione contestando l'avverso dedotto e chiedendo il rigetto del gravame.

3. In via preliminare va disattesa l'istanza di rinvio formulata dalla parte appellante, per aver presentato istanza di sanatoria ai sensi del d.l. 69/2024 e ss. modifiche ed integrazioni, non ricorrendo i casi eccezionali di cui al comma 1 bis dell'art.73 del c.p.a.

Al più detta istanza, dal momento che sposta l'oggetto dell'interesse del postulante sulla possibilità di ottenere una sanatoria, e anche per questo, ha una valenza indirettamente ammissiva dell'illiceità edilizia degli interventi

contestati. potrebbe piuttosto integrare una sopravvenuta carenza di interesse alla decisione del gravame, con conseguente declaratoria di improcedibilità. Purtuttavia in mancanza di una dichiarazione espressa della parte in tal senso, si deve ritenere che tuttora permanga il suo interesse alla coltivazione dell'appello, che va pertanto esaminato nel merito.

4. Il primo motivo di censura contesta il difetto di motivazione del provvedimento impugnato, evidenziando, tra l'altro, che il primo giudice ha erroneamente sostenuto che l'ordinanza di demolizione è motivata anche con riferimento alla relazione dell'architetto. Monica Salvatelli, tecnico comunale, di cui invece l'atto impugnato non fa menzione. Di tal che, osserva, saremmo in presenza di un'inammissibile motivazione postuma, in sede giurisdizionale, del provvedimento.

Né – aggiunge – la circostanza che a quella relazione vi sia un riferimento nella prima ordinanza, ossia la n.117 del 27 agosto del 2021 che ha sospeso i lavori che stavano realizzando le opere di cui il comune dopo ha disposto la demolizione, basterebbe di per sé a sostenere la motivazione dell'ordinanza di demolizione, essendo quest'ultima del tutto autonoma ed indipendente dalla prima.

4.1. Il motivo è infondato.

4.1.1. Come puntualmente rilevato dal primo giudice, l'ordinanza di demolizione descrive analiticamente natura, caratteristica, tipologia e dimensioni degli interventi edilizi contestati in quanto privi di titolo, la cui presenza è stata riscontrata *in loco*, oltre a dilungarsi sulle ragioni del contrasto e delle difformità e sui poteri sanzionatori utilizzati nell'occorso. Il che già basterebbe ad integrare una compiuta motivazione.

E' vero che in parte, per individuare e descrivere questi ultimi, l'atto si richiama ai precedenti provvedimenti, fra questi incluso l'ordinanza di sospensione, ma adotta, nell'occorso, una tecnica di redazione della motivazione cd. *per relationem*, che è ritenuta pacificamente ammissibile in giurisprudenza e che non ha per nulla leso, né tanto meno ridotto, le

possibilità per (e il diritto della) parte di venire a conoscenza della precisa entità delle contestazioni che, in fatto ed in diritto, gli venivano formulate.

4.1.2. Quanto in particolare alla relazione tecnica dell'architetto Salvatelli, il tecnico comunale, come del resto riconosciuto dalla stessa parte appellante, ad essa si fa ampio e ripetuto rinvio nell'ordinanza di sospensione dei lavori n. 117 del 27 agosto del 2021, e poiché quest'ultima è, a sua volta, richiamata nella definitiva ordinanza di demolizione, è evidente che l'amministrazione appellata ha dato piena possibilità di conoscere il contenuto del provvedimento al soggetto interessato.

Ne consegue che l'inciso contenuto in sentenza, che a sua volta richiama quell'atto tecnico per riferire della motivazione, diversamente da quanto ritenuto dalla dogianza in esame, non è affatto erroneo e tanto meno rappresenta una motivazione postuma del provvedimento.

4.1.3. Né può fondatamente sostenersi che non vi sia un rapporto di consequenzialità giuridica e temporale tra il primo atto, ossia quello che ha sospeso i lavori, ed il secondo, quello che ha ordinato la demolizione, perché – al netto dell'osservazione che il secondo richiama il primo e questo già di per sé basterebbe ai fini motivazionali - al contrario, anche nella sistematica e nella topografica codicistica, e cioè in diritto, è evidente che esiste un legame funzionale tra i due atti, all'interno del quale il primo, quello cautelare, seppure è previsto come fase eventuale del secondo, allorquando, come accaduto in questo caso, lo precede, assume una finalità strumentale con valenza interinale che consente di presentare entrambi come un *continuum* giuridico-procedimentale. Dunque è del tutto scontato che, per evitare inutili ripetizioni, il secondo tratta tutta o parte della sua motivazione dalle argomentazioni contenute nel primo.

4.1.4. Senza considerare che, come poc'anzi osservato, a tutto concedere in questo caso vi è stata una tipica motivazione *per relationem* che è comunque pur sempre ammissibile, ai sensi dell'art.3 della L. n.241 del 1990.

4.1.5. Sempre in punto di motivazione vale infine ricordare che la giurisprudenza di questo consenso, configura l'ordine demolitorio come atto vincolato (per tutte vedasi Adunanze Plenarie nn. 8 e 9 del 2017) che, in quanto tale, non necessiterebbe in ogni caso di una particolare motivazione essendo servente rispetto alla funzione sanzionatoria che va obbligatoriamente applicata all'illecito, al momento del suo accertamento.

5. Il secondo motivo d'appello contesta alla sentenza impugnata di avere sottovalutato la circostanza, compiutamente evidenziata in ricorso, con la quale la parte faceva valere il fatto della pregressa e piena conoscenza, da parte del Comune, dello stato dei luoghi sin dal 2014, ossia da quando era stata presentata una richiesta di variante urbanistica per mutare la destinazione dell'area da B/3 edificabile ad agricola.

La parte appellante precisa in tal senso che, dalle planimetrie allegate all'istanza di variante, risultava la pre-esistenza del forno, del ricovero e della copertura della tettoia, opere che invece sono contestate come abusive e di recente edificazione dagli atti impugnati.

5.1. Il motivo è irrilevante prima che essere infondato. E difatti le ricordate Adunanze Plenarie nn.8 e 9 del 2017, evidenziando la natura doverosa dell'intervento repressivo di illeciti edilizi, escludono che possa avere qualsivoglia incidenza sulle validità, efficacia e legittimità dell'ordine di demolizione di un immobile abusivo, l'eventuale decorso del tempo, e tanto meno – in tesi – la pregressa, anche risalente, conoscenza dell'abuso da parte della Pubblica amministrazione, anche perché quest'ultima, stante la pacifica natura permanente dell'illecito in questione, non è comunque idonea a fondare alcun legittimo affidamento invocabile da parte del privato.

5.2. A maggior ragione la deduzione non ha valore nel caso di specie, dove la pregressa conoscenza da parte del comune dell'illecito è dalla parte solo allegata, senza essere pienamente provata, e per di più contrasta con un principio di prova contraria documentalmente acquisito in atti.

Infatti la presenza delle opere è stata riscontrata *in loco* a seguito di un sopralluogo, che è stato corredato da fotografie, oggi allegate anche alla relazione dell'architetto Brancatelli, dalle quali si evince che quei lavori erano in corso di esecuzione al momento dell'intervento degli operanti.

Il che esclude che si tratti di edificazione risalente tempo addietro.

6. Il terzo motivo d'appello contesta la sentenza impugnata per aver ritenuto necessario, per la realizzazione delle opere, il permesso di costruire, sostenendo, al contrario, che le stesse potrebbero qualificate come opere ad edilizia libera, e non interventi di nuova costruzione.

Il quarto motivo d'appello, che può essere trattato unitariamente al precedente, contesta alla sentenza impugnata di avere introdotto, quale ulteriore motivo a supporto dell'illegittimità degli interventi edilizi, la carenza di autorizzazione paesaggistica in area vincolata, nonostante non vi fosse menzione di ciò nel provvedimento impugnato e comunque non considerando che il suddetto vincolo era stato apposto in un momento successivo alla realizzazione degli interventi.

6.1. I motivi sono entrambi infondati.

6.1.1. Vale premettere che, come condivisibilmente ha osservato il primo giudice, i singoli interventi, allorquando, come in questo caso, risultino essere stati eseguiti in un medesimo contesto spazio-temporale, non possono essere valutati atomisticamente, ma devono essere considerati in relazione al complessivo effetto, ed al conseguente impatto che essi hanno avuto sul territorio di sedime, anche in termini di incremento del carico urbanistico.

In ogni caso, anche passandoli in rassegna partitamente, si osserva che la deduzione attorea va disattesa, e infatti: il ripostiglio per attrezzi non è di limitate dimensioni e risulta altresì infisso al suolo, dunque non rientra, ai sensi del DM del 2 marzo del 2018 e dell'art 1, co. 2 D.lgs. 222/2016, nelle opere di edilizi libera; tanto meno il forno può essere ritenuto arredo da giardino, perché è stato realizzato tramite edificazione di un locale chiuso, pertanto presenta un proprio volume e la conseguente *mutatio loci*; infine la

realizzazione della tettoia ha comportato la modifica della sagoma del fabbricato, nonché un incremento della superficie utile dunque rientra anch'essa nella nozione di nuova costruzione per la quale era necessario l'ottenimento del permesso di costruire.

6.1.2. Con particolare riferimento a quest'ultima va ancora considerato che “*il concetto di costruzione implica la trasformazione urbanistico-edilizia del territorio, con perdurante modifica dello stato dei luoghi, non occorrendo che l’alterazione dello status quo ante dell’assetto urbano avvenga mediante opere murarie, peraltro edificate nella fattispecie.* Cfr, “*anche l’arvenuta costruzione senza permesso di costruire di una tettoia sorretta da pilastrini in ferro altera in modo permanente e significativo lo stato dei luoghi, comportando l’applicazione delle sanzioni previste dagli artt. 31 e ss. T.U. edilizia* (Consiglio di Stato, Sez. II, n. 3329/2020,

6.1.2. Quanto all’essere l’area di sedime sottoposta a vincolo paesaggistico, innanzitutto la circostanza risulta dall’ordinanza di demolizione impugnata, che puntualmente richiama le norme di cui al d. lgs. n.42 del 2004. E considerato che, come osservato dal primo giudice, la parte non ha richiesto la relativa autorizzazione all’autorità preposta alla tutela del vincolo, né ha motivato sul perché la stessa non sarebbe necessaria, è evidente che ciò configura un ulteriore motivo di illegittimità dell’intervento edilizio in questione nel suo insieme, anche considerando che la presenza di detto vincolo precludeva qualsiasi nuova edificazione comportante la creazione di volume, senza che sia possibile distinguere tra volume tecnico ed altro tipo di volume (Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 7584/2021).

6.1.3. Infine, tenendo conto di quanto osservato in merito al tempo di realizzazione dell’intervento, neppure risulta provato che il vincolo sia stato apposto in epoca successiva a codesta edificazione.

6.1.4. In ogni caso, laddove ciò fosse avvenuto, va sempre considerato che l’Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato, con sentenza n. 20 del 1999, dopo aver passato in rassegna i contrastanti orientamenti all’epoca emersi in sede giurisprudenziale, ha rilevato come “*il vincolo paesaggistico su un’area, ancorché*

sopravvenuto all'intervento edilizio, non possa restare senza conseguenze sul piano giuridico, con la conseguenza che deve ritenersi sussistente l'onere procedimentale di acquisire il prescritto parere dell'autorità preposta alla tutela del vincolo in ordine all'assentibilità della domanda di sanatoria, a prescindere dall'epoca d'introduzione del vincolo, tale valutazione essendo funzionale all'esigenza di vagliare l'attuale compatibilità dei manufatti realizzati abusivamente con lo speciale regime di tutela del bene compendiato nel vincolo”.

7. Il quinto motivo d'appello contesta al primo giudice di non avere rilevato l'illegittimità dell'iniziativa della Pubblica amministrazione che ha adottato i provvedimenti sanzionatori nell'ambito di un diverso procedimento, ossia quello riguardante la variante al PRG chiesta dalla stessa parte appellante.

Secondo l'appellante ciò configurerebbe, un uso disfunzionale, da parte del comune, del proprio potere e di vigilanza e sanzionatorio, con conseguente deviazione dalla causa attributiva del potere ed eccesso di potere per svilimento.

7.1. Il motivo è infondato sotto molteplici aspetti.

7.1.1. Innanzitutto le verifiche *in loco* non sono partite da un'iniziativa del comune, ma della regione, che ha chiesto un approfondimento dopo la presentazione della richiesta di variante della parte appellante.

Dunque a tutto concedere, il comune è venuto a conoscenza degli abusi nello svolgimento di un'attività d'ufficio, ma non ha preso l'iniziativa dell'accertamento che, in ogni caso sarebbe stata legittima e giustificata, date le circostanze.

7.1.2. In secondo luogo, l'obiezione omette di valutare che il potere di vigilanza, di controllo sul territorio e di repressione degli abusi edilizi sono poteri istituzionalmente spettanti all'ente comunale, che li deve doverosamente esercitare, senza soluzione di continuità ed ovviamente a prescindere dall'occasione concreta nel quale viene a conoscenza di un abuso edilizio.

7.1.3. Oltre ad essere consustanziale al modo di funzionamento e di esercizio del potere di controllo sul territorio, questo assunto è la diretta derivazione del

principio applicabile a tutte le attività pubblistiche ed ai funzionari che le svolgo, in forza del quale, allorquando nell'esercizio dei loro compiti, costoro vengano a conoscenza del compimento di un illecito devono segnalarlo ai competenti organi e/o, se sono titolari del relativo potere sanzionatorio, devono attivare il relativo procedimento.

7.1.4. Infine, la dogliananza va disattesa perché, a voler diversamente opinare, si giungerebbe alla paradossale conclusione che, se per qualunque motivo l'ente, nello svolgimento di attività “altre” da quelle con cui esercita *ex professo* le funzioni di vigilanza e repressione degli abusi edilizi, viene a conoscenza di un illecito, non potrebbe né dovrebbe intervenire – per non commettere un abuso di potere- lasciando così impunito il responsabile.

8. In definitiva questi motivi inducono al rigetto del gravame. Le spese seguono la soccombenza e vanno liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna la parte appellante al pagamento delle spese processuali che si liquidano in complessivi euro 4000,00 (euroquattromila,00) in favore della costituita parte appellata.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Giordano Lamberti, Presidente FF

Davide Ponte, Consigliere

Sergio Zeuli, Consigliere, Estensore

Giovanni Tulumello, Consigliere

Roberto Michele Palmieri, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Sergio Zeuli

Giordano Lamberti

IL SEGRETARIO