

Publicato il 26/09/2025

N. 07569/2025REG.PROV.COLL.
N. 06262/2022 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 Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 6262 del 2022, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Rocco Palazzo, con domicilio digitale p.e.c. in registri di giustizia

contro

Comune di -OMISSIS-, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata (sezione prima) n. 6/2022

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Vista l'ordinanza cautelare della II sezione del 31 agosto 2022, n. 4263;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore all'udienza straordinaria ex art. 87, comma 4-*bis*, cod. proc. amm. del giorno 17 settembre 2025 il consigliere Fabio Franconiero e uditi per le parti gli avvocati come da verbale d'udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'appellante indicato in intestazione ha impugnato davanti al Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata l'ordinanza del Comune di -OMISSIS- in data -OMISSIS- 2021, -OMISSIS-, recante l'ingiunzione a demolire le opere edilizie accertate sull'area di sua proprietà sita in -OMISSIS-, urbanisticamente tipizzata come zona agricola e sottoposta a vincolo paesaggistico. I manufatti di cui era ingiunta la demolizione, perché realizzati senza titolo edilizio e nulla osta paesaggistico, consistono in un «(c)*apannone adibito ad officina meccanica e annessi vari*», della superficie di 301,88 mq, e nel circostante «(p)*iazzale in terra battuta*» di 2.588,75 mq, rialzato rispetto al piano di campagna circostante di 45 cm circa, su particelle di terreno classificate come frutteto (a catasto terreni censite al -OMISSIS-).

2. Con il proprio ricorso deduceva l'illegittimità del provvedimento repressivo perché innanzitutto emesso nei confronti di un manufatto nel suo complesso legittimamente realizzato e da sempre adibito a officina di mezzi agricoli: più nello specifico in parte risalente ad epoca antecedente 1967; e per il resto in virtù di un'autorizzazione sindacale del 2001 (prot. n. -OMISSIS- del -OMISSIS- 2001) mai annullata in autotutela dall'amministrazione comunale, ed allegata a corredo della documentazione presentata nell'ambito delle procedure per la riconversione

degli immobili rurali destinati allo svolgimento di attività produttive in area agricola, nel 2011 e 2018. Lamentava pertanto la violazione dei principi in materia di autotutela amministrativa, sanciti dall'art. 21-*nonies* della legge 7 agosto 1990, n. 241, ed inoltre in assenza di un'adeguata istruttoria sui profili contestati e la lesione del ragionevole affidamento sulla legittimità dell'opera.

3. Il ricorso veniva respinto con la sentenza i cui estremi sono indicati in intestazione.

4. Per quanto concerne la porzione risalente ad epoca antecedente al 1967, la pronuncia di primo grado considerava indimostrati gli assunti di parte ricorrente, per via della genericità della documentazione prodotta a relativa comprova. A questo riguardo era considerato inidoneo a suffragare gli assunti dell'edificazione delle opere in un'epoca in cui non era necessaria la licenza edilizia il verbale della polizia municipale del -OMISSIS- 1978, recante il riferimento al fatto che le opere accertate erano state realizzate *«prima della legge n. 765 del 6 agosto 1967»*, senza tuttavia alcuna specificazione sugli accertamenti svolti al riguardo. Inoltre, era considerata decisiva la circostanza che l'accertamento in allora svolto è relativo ad *«un'edificazione del tutto diversa, per destinazione e caratteristiche»* rispetto a quella per la quale è stata ordinata la demolizione: in luogo del *«locale per abitazione delle dimensioni di m. 9 x 4,50 del 1964»* in allora riscontrato risultavano infatti essere presenti *«due distinti locali, ovverosia un magazzino e un ufficio»* con *«dimensioni in pianta di 4,55 x 9,55 = 43,45 mq. ed altezza compresa tra i 415 e i 395 cm...»*, utilizzati a *«supporto all'attività di officina meccanica»*; mentre con riguardo alla copertura della struttura esistente, i *«pannelli coibentati tipo sandwich»* denotavano l'impiego di materiale *«di epoca più recente rispetto al 1964»*.

5. Sulla base dei descritti presupposti la pronuncia di primo grado inferiva che il locale originariamente adibito ad abitazione era stato interessato nel corso del tempo da *«una rilevante trasformazione plano-volumetrica in senso*

incrementativo, essendo stato inglobato entro un ben più ampio complesso edilizio, ottenuto mediante ulteriori costruzioni in aderenza (l'officina, un altro magazzino) così da stravolgerne l'iniziale conformazione e consistenza e da escludere l'invocata iniziale legittimità». Venivano per contro considerate insufficienti le prove contrarie fornite dal ricorrente e irrilevanti le istanze di prova testimoniale, alla luce della *«completezza del quadro fattuale»* risultante dagli elementi sopra esaminati.

6. Con riguardo invece alla parte asseritamente legittimata dalla sopra menzionata autorizzazione sindacale del -OMISSIS- 2001, prot. n. -OMISSIS-, accertata incidentalmente l'incompetenza del vertice dell'ente locale, la sentenza dava inoltre atto sul punto che con essa era stato assentito il *«mero ampliamento della tettoia», peraltro con materiali «facilmente smontabili»*. La prescrizione della facile smontabilità dell'opera assentita era inoltre considerata inidonea a suscitare in capo al ricorrente alcun affidamento ragionevole sulla legittimità delle opere, come del pari il fatto che queste erano state poste a base delle sue domande di partecipazione ai bandi comunali per la riconversione di immobili agricoli a destinazione produttiva.

7. Infine, veniva constatato che nessuna contestazione era stata formulata in ricorso sul fatto che l'immobile ricade in *«zona agricola e sottoposta a vincolo ambientale, ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2004»*, dacché l'impossibilità di sanatoria.

8. Contro la pronuncia di primo grado l'originario ricorrente ha proposto appello.

9. Il Comune di -OMISSIS- non si è costituito in giudizio.

DIRITTO

1. Con un primo motivo viene censurata la statuizione della sentenza secondo cui sarebbero rimaste sformate di prova le deduzioni difensive relative allo stato legittimo dell'immobile. Con riguardo all'epoca di edificazione del

manufatto originario, adibito a magazzino e ufficio, si contesta la genericità del sopra menzionato verbale della polizia urbana del 1978, nel quale si fa riferimento ad un manufatto risalente al 1964 delle dimensioni di metri 9 x 4,50, dacché - secondo quanto statuito dalla pronuncia di primo grado - la radicale diversità rispetto ad essa della costruzione accertata come abusiva e di cui è stata ingiunta la demolizione. In contrario si sottolinea che dal verbale in questione, redatto a seguito di ordine di servizio dell'allora sindaco (ed inviato per conoscenza anche al pretore competente, senza che a ciò sia seguito l'avvio dell'azione penale), emergerebbe in modo inequivoco l'epoca di edificazione del manufatto, risalente al 1964. In senso convergente si richiama la perizia tecnica depositata in primo grado, con la quale sono state ricostruite le vicende concernenti il manufatto, corredata di ortofoto e delle mappe storiche acquisite presso il catasto.

2. Sul punto si aggiunge che dall'esame della documentazione prodotta in giudizio emergerebbe che le misure riportate nell'accertamento dei vigili urbani nel 1978, *«pur nella loro approssimazione (9 x 4,50), si discostano di pochissimo da quelle riportate nell'ordinanza di demolizione (4,55 x 9,55), ottenuta con moderni strumenti di misurazione»*. Al medesimo riguardo si sostiene che la minima diversità di misure rilevata in occasione dell'accertamento sulla cui base è stato emesso l'ordine di demolizione impugnato nel presente giudizio deriva dalla tettoia in materiale metallico, la cui legittimità si fonderebbe sull'autorizzazione sindacale del 2001. Nessun ulteriore incremento sarebbe poi stato realizzato, dal momento che *«il nucleo dell'officina è costituito proprio dalla tettoia metallica regolarmente autorizzata dal Comune nell'anno 2001 e realizzata in continuità con il manufatto esistente»*.

3. Per contro, l'amministrazione comunale resistente non avrebbe dato la prova contraria alle deduzioni di parte ricorrente. In ogni caso, in ragione delle obiettive difficoltà di ricostruire le vicende relative all'immobile, in

relazione alla quale va anche tenuto conto che l'istituzione del Comune di -OMISSIS- risale al 1974, si sostiene essere necessaria l'istruttoria testimoniale richiesta in primo grado. La sentenza di primo grado avrebbe dunque errato nello porre a carico esclusivo del ricorrente l'onere della prova dell'epoca di edificazione del manufatto originario, senza applicare il temperamento elaborato dalla giurisprudenza in situazioni di obiettiva difficoltà probatoria, come nel caso oggetto di controversia, per la quale nondimeno il medesimo ricorrente avrebbe comunque fornito elementi *«precisi, gravi e concordanti»* a sostegno dei propri assunti.

4. Con un distinto motivo d'appello sono riproposte le censure di violazione delle norme della legge generale sul procedimento amministrativo, 7 agosto 1990, n. 241, in ragione del fatto che la menzionata autorizzazione sindacale del 2001 non è mai stata ritirata in autotutela ed è stata anzi evidenziata nelle domande di partecipazione ai bandi comunali per la riconversione di immobili rurali da destinare all'incremento dell'attività produttiva in aree agricole, dacché il ragionevole convincimento della legittimità delle opere.

5. Le censure sono infondate.

6. Come accertato dalla sentenza di primo grado, l'ordine di demolizione impugnato è rivolto al capannone adibito a officina meccanica ed annessi vari edificato sul terreno di proprietà del ricorrente e al piazzale in terra battuta rialzato rispetto al piano di campagna circostante. Con specifico riguardo all'officina, su cui si concentrano le contestazioni di parte ricorrente, il provvedimento demolitorio specifica che si tratta di un manufatto *«con ingombro massimo compreso in un rettangolo di lati 18,00 x 17,53 ed altezza massima di 450 cm., comprendente un'officina, due magazzini, uffici ed una tettoia»*. Rispetto al potere repressivo avente l'ora descritto oggetto, l'appello ripropone la tesi dello stato legittimo della costruzione. Più precisamente, vi sarebbe una preesistenza di metri 9 x 4,50, risalente al 1964, ad oggi adibita a magazzino e uffici, quando non era vigente alcun obbligo di richiedere

previamente la licenza edilizia, la cui esistenza è attestata dal già menzionato verbale della polizia municipale del -OMISSIS- 1978 agli atti di causa.

7. Senonché, sul punto l'appello non censura in modo specifico, come sarebbe richiesto in base all'art. 101, comma 1, cod. proc. amm., il ragionamento logico-giuridico sulla cui base la sentenza di primo grado ha giudicato infondato l'assunto.

8. La pronuncia appellata ha innanzitutto rilevato che nel verbale della polizia municipale del -OMISSIS- 1978 vi è un generico riferimento al fatto che la costruzione in allora esistente è stata in tesi realizzata in epoca antecedente alla legge "ponte", 6 agosto 1967, n. 765, in assenza tuttavia di uno specifico accertamento sul punto. Inoltre, sulla base di puntuali elementi di prova, adeguatamente esaminati, la sentenza è pervenuta a ravvisare la totale difformità dell'esistente costruzione, quale accertata nel 2021, rispetto a quella originaria, per consistenza, caratteristiche costruttive e destinazione d'uso.

9. Possono al riguardo essere richiamati i passaggi motivazionali della pronuncia di primo grado nei quali si dà atto dell'esistenza in attualità di un'edificazione formata da *«due distinti locali»*, utilizzati a servizio dell'attività di officina meccanica, *«ovverosia un magazzino e un ufficio, con «struttura portante verticale in muratura con copertura in pannelli coibentati tipo sandwich»*, e con le seguenti misure: *«dimensioni in pianta di 4,55 x 9,55 = 43,45 mq. ed altezza compresa tra i 415 e i 395 cm, che sviluppa un volume di 175,98 mc»*. Sulla base della descritta situazione è stata tratta la logica conseguenza che il locale originariamente edificato sia stato interessato da interventi finalizzati a mutarne l'uso, da abitativo a produttivo, attraverso una *«rilevante trasformazione plano-volumetrica in senso incrementativo»*, nell'ambito della quale il nucleo originario è stato *«inglobato entro un ben più ampio complesso edilizio»*.

10. Altrettanto logicamente la sentenza ha escluso che potessero supportare gli assunti di parte ricorrente «*le c.d. "mappe storiche" versate in atti di causa dal deducente, le quali sono costituite né più né meno che da elaborazioni grafiche (si tratta di un mero stralcio dei contenuti della relazione di tecnico di parte allegata al ricorso)*»; e che vi fosse necessità di un'istruttoria testimoniale, a fronte di sufficienti prove dell'abusività del manufatto adibito ad officina meccanica nella sua attuale consistenza e destinazione.

11. Pertanto, diversamente da quanto supposto con le censure in esame non vi è stata alcuna violazione dei principi di matrice giurisprudenziale relativa al riparto tra amministrazione e privato degli oneri della prova in materia di ricostruzione dell'epoca di realizzazione di immobili ai fini della verifica della loro legittimità dal punto di vista urbanistico-edilizio. Come si evince dal complessivo ragionamento a fondamento della pronuncia di rigetto del ricorso resa in primo grado, gli elementi di prova disponibili hanno consentito di accertare che il manufatto in ipotesi realizzato quando nessun titolo edilizio era richiesto è stato interessato da successivi consistenti interventi di trasformazione per i quali questo sarebbe invece stato necessario. Non conferenti sono pertanto i richiami alla regola di elaborazione giurisprudenziale sul temperamento dell'onere della prova a carico del privato in presenza di una situazione di obiettiva difficoltà nella ricostruzione delle vicende concernenti l'immobile.

12. Quanto alla sua restante del capannone, ovvero alla tettoia, all'assunto della sua legittimità dal punto di vista edilizio in ragione dell'autorizzazione comunale ottenuta nel 2001, dacché la pretesa necessità di rimuovere in autotutela il titolo edilizio così formatosi prima di ingiungerne la demolizione, la pronuncia di primo grado ne ha escluso l'esistenza per incompetenza dell'organo emanante e per difformità dell'oggetto rispetto alla struttura in effetti realizzata. Il profilo da ultimo menzionato risulta dirimente, posto che nessuna deduzione difensiva si registra in ordine alla riconducibilità dell'esistente tettoia a quella «*facilmente smontabile*» in allora assentita.

12. Ne deriva l'ulteriore logico corollario dell'impossibilità di invocare alcun affidamento tutelabile rispetto al potere repressivo dell'amministrazione comunale, come del pari statuito dalla sentenza di primo grado. In questa direzione non può essere attribuito alcun rilievo al fatto che sulla base delle attuali caratteristiche dell'immobile adibito il ricorrente abbia partecipato alle procedure comunali di riconversione di immobili rurali bandite nel 2011 e nel 2018 (e da ultimo nel 2025, come documentato nel presente giudizio di secondo grado). Infatti, la finalità di sostegno al tessuto socio-economico delle procedure in questione, nello specifico di tutela delle attività produttive in area agricola, non vale evidentemente a sanare eventuali irregolarità dal punto di vista urbanistico-edilizio.

13. L'appello deve quindi essere respinto. Non vi è luogo a provvedere sulle spese di causa, in mancanza della costituzione in giudizio dell'amministrazione resistente.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza di primo grado.

Nulla per le spese.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 17 settembre 2025, tenutasi da remoto, con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente, Estensore

Giovanni Sabato, Consigliere

Maria Grazia Vivarelli, Consigliere

Ugo De Carlo, Consigliere

Massimo Santini, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Fabio Franconiero

IL SEGRETARIO