

**Pubblicato il 01/09/2021**

**Sent. n. 6186/2021**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

### **SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 6287 del 2011, proposto dal signor [omissis], rappresentato e difeso dall'avvocato Luca Pizzoli, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Roberto Antonelli in Roma, via Ernesto Monaci, n. 21

contro

il Comune di Rieti, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Maurizio Bonafaccia, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Luca Marcoccia in Roma, via Niccolo' Tartaglia, n.11,

il condominio [omissis], in persona dell'amministratore *pro tempore*, non costituito in giudizio.

per la riforma

della sentenza del T.A.R. per il Lazio, sez. I quater, n. 4303/2011, resa tra le parti, concernente ingiunzione a demolire opere abusive.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Vista l'ordinanza della sez. IV di questo Consiglio di Stato n. 4104 del 27 settembre 2011;

Viste le ordinanze della Sezione n. 7735 del 7 dicembre 2020 e n. 3506 del 5 maggio 2021;

Vista la relazione di verifica versata in atti il 14 aprile 2021;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 25 del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 e l'art. 4 del d.l. 30 aprile 2020, n. 28, convertito con l. 25 giugno 2020, n. 70, come da ultimo modificato dall'art. 6, comma 1, lett. e), del decreto-legge 1 aprile 2021, n. 44, convertito con l. 28 maggio 2021, n. 76;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 6 luglio 2021, il Cons. Antonella Manzione in collegamento da remoto in videoconferenza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### **FATTO**

1. Con l'odierno appello il signor [omissis] impugna la sentenza del T.A.R. per il Lazio, sez. I quater, n. 4303 del 2011, con la quale è stato respinto il ricorso dallo stesso proposto per l'annullamento dell'ordinanza di demolizione n. [omissis], a firma del dirigente del Settore "Pianificazione e gestione del territorio" del Comune di Rieti, concernente la chiusura senza titolo edilizio abilitativo dello spazio originariamente destinato a portico posto al piano primo dell'edificio di [omissis]. Il primo giudice ha ritenuto corretto il coinvolgimento nel procedimento sanzionatorio del solo amministratore condominiale, cui l'art.1131, comma 2, c.c., riconosce la facoltà di resistere in giudizio, in via esclusiva o concorrente con quella dei condomini, in ordine alle azioni di natura reale relative alle

parti comuni dell'edificio, riferendone all'assemblea. Nel merito, ha ritenuto non provata la legittimazione dell'intervento mediante l'autorizzazione della variante prot. n. [omissis] alla concessione edilizia n. [omissis], per ristrutturazione e ampliamento di più piani del complesso commerciale e residenziale costituente il condominio di cui è causa, denominato [omissis].

2. Avverso tale sentenza il signor [omissis], nella sua veste di "proprietario e possessore" di due unità immobiliari adibite ad ufficio al primo piano dello stabile, acquisite in proprietà nel 2003 e nel 2009, ha interposto un appello sviluppato in 93 pagine, riproponendo, in maniera decisamente più diffusa, le argomentazioni già fatte oggetto del gravame di primo grado.

2.1. Il Collegio ha individuato, non senza difficoltà di inquadramento in ragione della evidente ridondanza del ricorso, nei sette motivi di doglianza le seguenti questioni di diritto, prospettate in chiave critica rispetto alla sentenza impugnata:

I (pagg. 19/27)- eccesso di potere, sotto il profilo della sopravvalutazione della relazione del 28 aprile 2010, posta a base dell'ingiunzione demolitoria. Dalla stessa, infatti, non sarebbe possibile evincere l'abuso per come invece ritenuto sussistente dall'Amministrazione, in particolare avuto riguardo al calcolo delle superfici e dei volumi comparato con quello assentito con la variante prot. n. [omissis];

II (pagg. 28/32) - alternativamente, nullità della sentenza per extrapetizione. Il giudice si sarebbe infatti sostituito al Comune motivando l'ordinanza con riferimento al mancato avallo degli incrementi volumetrici nell'autorizzazione prot. [omissis], laddove l'atto ha riguardo esclusivamente a quelli di cui alla sopra richiamata variante del [omissis];

III (pagg. 32/34) - nullità e/o inammissibilità dell'ampliamento dell'oggetto del giudizio per effetto della costituzione tardiva del Comune di Rieti e comunque inammissibilità delle produzioni documentali dello stesso;

IV (pagg. 34/57) -arbitrarietà ed erroneità delle valutazioni degli elaborati grafici e scritti sottesi all'autorizzazione del [omissis], nonché della mancata rilevanza attribuita all'autorizzazione sanitaria e al certificato di agibilità. La presenza di «*frecce di regola graficizzate in luoghi non chiusi indicanti aperture verso uffici e verso corridoi*» sarebbe stata indebitamente enfatizzata. Il parere igienico-sanitario e il certificato di abitabilità rilasciato dal medesimo Comune di Rieti, lungi dal costituire un titolo edilizio, dimostrerebbero semplicemente *per tabulas* l'avallo delle opere assentite con l'autorizzazione del [omissis], dato che in tali atti il portico viene indicato come *hall*, intendendosi per tale necessariamente un vano chiuso;

V (pagg. 57/66) - l'ordinanza demolitoria sarebbe nulla in quanto rivolta al Condominio [omissis] e al suo amministratore, senza tenere neppure conto che l'area in controversia era in comunione solo tra i proprietari delle porzioni immobiliari del primo piano, come provato dal regolamento di condominio trascritto il 21 febbraio 1989.

VI (pagg. 66/80) - errata valutazione e sviamento funzionale anche sotto altro profilo. Non risponderebbe al vero, infatti, che «*gli eventuali vantaggi che potrebbero derivare all'Amministrazione dalla sua esecuzione [dell'ordinanza demolitoria] rimangono completamente sullo sfondo e non possono certo inficiarla*» (§ 8 della sentenza impugnata), stante che il medesimo dirigente firmatario dell'atto aveva approvato il trasferimento della sede dei propri uffici nei locali immediatamente contigui al portico oggetto di causa, assunti dal Comune in locazione dalla proprietaria [omissis]. Egli pertanto aveva un interesse alla demolizione intimata, siccome necessaria alla messa a norma di tali uffici sulla base della soluzione progettuale individuata, pur in presenza di alternative (v. d.i.a. presentata dalla Fondazione medesima allo scopo in data 23 giugno 2009, non a caso successivamente annullata).

VII (pagg. 80/89) - errato inquadramento dell'abuso e del conseguente trattamento sanzionatorio irrogato. Al riguardo, il primo giudice ha ritenuto mancante una «*specificata censura*», laddove la stessa era chiaramente esplicitata quale motivo *sub* III del ricorso di primo grado, laddove si contesta il riferimento all'art. 31 del d.P.R. n. 380/2001, trattandosi di intervento minimale, di mera apposizione di una porta interna su area già chiusa su tre lati, come tale assentibile con d.i.a. *ex* art. 10 del medesimo T.u.e.

Infine, con un'appendice a tale ultimo motivo di appello, il signor [omissis] rivendica l'addebito alla controparte delle spese di entrambi i gradi di giudizio, in riforma anche sul punto della sentenza impugnata (che ne ha disposto la compensazione).

3. Si è costituito in giudizio il Comune di Rieti, con memoria in controdeduzione, per chiedere la declaratoria di inammissibilità ovvero di infondatezza di tutti i motivi di ricorso, puntualmente controbattuti, con conseguente conferma della sentenza di prime cure.

4. Con l'ordinanza n. 4104 del 2011, citata in epigrafe, la Sez. IV di questo Consiglio di Stato respingeva l'istanza di sospensione dell'efficacia della sentenza impugnata sull'assunto, tra l'altro, che lo stato dei luoghi era già stato modificato con l'avvenuta demolizione del manufatto.

5. All'esito della pubblica udienza di discussione del 1 dicembre 2020, il Collegio riteneva necessario un approfondimento istruttorio. Pertanto, con ordinanza n. 7735 del 2020, disponeva una verifica affidandone l'effettuazione al Segretario generale della Provincia di Rieti, con facoltà di avvalersi del personale del servizio o ufficio interno alla stessa dotato delle necessarie competenze tecniche, appositamente delegato. In particolare, veniva richiesto di chiarire:

- l'esatta cronologia dei titoli edilizi relativi alle opere oggetto dell'ordinanza di demolizione del [omissis], verificandone l'epoca di realizzazione nella consistenza descritta nel provvedimento sanzionatorio, mediante comparazione delle tavole tecniche e degli elaborati progettuali allegati alle varie istanze succedutesi nel tempo;

- la "decifrazione", alla luce della simbologia tecnica usata nella prassi, del "linguaggio" grafico degli allegati progettuali, secondo il significato da attribuirsi allo stesso;

- l'eventuale previo coinvolgimento del condominio o dei singoli condomini nel procedimento sanzionatorio attivato dal Comune di Rieti, versando in atti verbali di assemblee tenutesi allo scopo, ovvero qualsivoglia documentazione ritenuta utile;

- il contesto fattuale e di diritto con riferimento ad eventuali sopravvenienze, anche di atti o adempimenti, riepilogando altresì gli esiti degli ulteriori contenziosi, ove conosciuti, purché connessi all'accertamento della consistenza dell'opera e all'epoca della sua realizzazione.

6. Con successiva ordinanza n. 3506 del 2021 il Collegio differiva il termine per il deposito della verifica, vista la motivata istanza di proroga dei termini presentata dal Segretario generale della Provincia di Rieti. Ciò in quanto la stessa si palesava ispirata da apprezzabile scrupolo professionale a fronte della reiterata verbosità espressiva delle osservazioni difensive, recanti «*critiche e censure, estese per circa 40 pagine, corredate da n. 17 documenti allegati*».

7. Successivamente al deposito di ridetta relazione e della corposa documentazione a corredo, le parti depositavano memoria e memoria di replica per ribadire le proprie contrapposte prospettazioni. L'appellante insisteva sulle stesse finanche nelle note *ex art.* 4, comma 1, d.l. n. 28 del 2020, convertito, con modificazioni, nella l. n. 70 del 2020, evidenziando in particolare il mancato rinvenimento di documenti essenziali, l'onere probatorio della confutazione del contenuto dei quali dovrebbe essere fatto gravare sulla difesa civica.

8. Alla pubblica udienza del 6 luglio 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

9. In via preliminare il Collegio non può esimersi dal rilevare come il ricorso in esame, seppure presentato in data antecedente al decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 167 del 22 dicembre 2016 sui limiti dimensionali, attuativo dell'art. 13-ter delle norme di attuazione del c.p.a. (introdotto dalla legge di conversione del decreto-legge 31 agosto 2016, n. 168), elude il dovere di sinteticità che ha una valenza peculiare nel giudizio amministrativo caratterizzato dalla centralità dell'interesse pubblico in occasione del controllo sull'esercizio della funzione pubblica (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 1 dicembre 2020, n. 7622). Nella loro strumentalità all'attuazione del principio di ragionevole durata del processo, *ex art.* 111, comma 2 della Costituzione, infatti, quelli di chiarezza e sinteticità, quanto alla *causa petendi* ed al *petitum*, rendono più immediata ed agevole la decisione del giudice, evitando l'attardarsi delle parti su argomentazioni ed eccezioni proposte a mero scopo tuzioristico (v. ancora

Cons. Stato, sez. IV, 20 luglio 2018, n. 4413). La redazione di scritti chiari e sintetici, in grado cioè di selezionare in modo competente le sole questioni (di fatto e di diritto) rilevanti al fine del decidere, «è dirimente per l'assunzione di decisioni approfondite e consapevoli» e «la brevità dell'atto processuale (in termini di caratteri, pagine e battute) è appunto lo strumento attraverso il quale il legislatore ha inteso vincolare le parti a quello sforzo di "sintesi" giuridica della materia controversa, sul presupposto che l'intelligibilità dell'atto (e quindi la giustizia della decisione) è grandemente ostacolata da esposizioni confuse e caudicose» (cfr. Cons. Stato, sez. VI, ordinanza 16 aprile 2021, n. 3006).

9.1. Il quantitativo di pagine che costituiscono l'atto di appello (93, come sopra ricordato) finisce per andare a discapito della chiarezza argomentativa, con conseguente esposizione dei motivi in modo sicuramente non specifico, e a tratti perfino paradossalmente non esaustivo, perdendosi le questioni di rilievo *in mari magno* di quelle ripetute. Il mancato rispetto del precetto comunque contenuto all'art. 3, comma 2, c.p.a., espone pertanto l'appellante alla declaratoria di inammissibilità dell'impugnazione, non già per l'irragionevole estensione del ricorso (all'epoca della sua presentazione normativamente non sanzionata), ma in quanto rischia di pregiudicare l'intelligibilità delle questioni, rendendo oscura la vicenda ben oltre i suoi reali confini in fatto e in diritto (sul punto, cfr. anche Cass. civ., n. 8009 del 2019).

9.2. La disposizione presidenziale sopra richiamata, inoltre, trova piena applicazione con riferimento alla memoria del 28 settembre 2020, che consta di ulteriori 47 pagine, superando essa pure il limite di circa 35 fissato dall'art. 3, lett. b), della stessa.

9.2. Infine merita di essere stigmatizzata la lunghezza delle note di udienza (pari comunque a dieci pagine), laddove la giurisprudenza ha già avuto modo di chiarire come esse non debbano eccedere ragionevolmente le tre-quattro pagine, trattandosi di scritti che intervengono a ridosso dell'udienza (entro le ore 12 del giorno anteriore la stessa), «quale ultimo presidio del diritto di difesa prima di essa», aggiungendosi all'atto introduttivo e alle memorie, di cui non devono costituire nella sostanza modalità di elusione del termine di deposito (cfr. C.G.A.R.S., ordinanza del 15 gennaio 2021, n. 36).

9.3. Quanto detto a tacere del profluvio di argomentazioni (egualmente ripetitive) opposte al verificatore, a partire dalla lamentata acquisizione documentale effettuata in via autonoma presso gli uffici comunali, che lo ha costretto a chiedere un differimento del termine di deposito della relazione finale.

10. Ciò premesso, il Collegio ritiene comunque, anche al fine di dissipare ogni incertezza in ordine alla controversia, di dovere esporre le ulteriori, concorrenti ragioni per le quali il gravame (con riferimento ai motivi desumibili nei limiti del possibile), deve essere dichiarato infondato.

11. Alterando la sistematica seguita nell'atto di appello, il Collegio ritiene opportuno scrutinare innanzi tutto il motivo riportato *sub III*, con il quale il signor [omissis] contesta al primo giudice di aver consentito la tardiva costituzione del Comune di Rieti, basando poi la propria decisione sulla documentazione che lo stesso, con eguale tardività, ha versato in atti.

11.1. La doglianza non può essere condivisa.

11.1.1. Sul punto, va piuttosto confermato il principio, ribadito anche di recente dalla giurisprudenza, in forza della quale il termine per la costituzione in giudizio delle parti intimato, previsto dall'art. 46, co. 1, del codice del processo amministrativo, ha natura ordinatoria; sicché esse possono costituirsi fino all'udienza di merito (seppur effettivamente senza possibilità di produrre scritti difensivi e documenti, ma) svolgendo difese orali (sul punto v. C.G.A.R.S. 5 marzo 2020, n. 149). Quanto ai documenti, tuttavia, nulla vieta inoltre al giudice di acquisirli d'ufficio ove ritenuti necessari alla definizione della causa, fatta salva la facoltà dell'interessato di chiedere termini per controdedurre (così Cons. Stato, sez. III, n. 6129 del 2012; *id.*, n. 1335 del 2015). Quanto detto a prescindere dai profili di inammissibilità della censura avanzata per genericità di formulazione, non avendo l'appellante neppure chiarito quale documentazione tardivamente prodotta da controparte avrebbe indirizzato indebitamente la decisione del Tribunale.

12. Le rimanenti censure possono essere accorpate per omogeneità di contenuto in tre gruppi: in primo luogo, l'appellante contesta la ritenuta illiceità dell'intervento, individuandone l'avvenuta

legittimazione in particolare nella variante autorizzata nel 1989; indi rivendica il mancato coinvolgimento nel procedimento sanzionatorio, in quanto possessore dell'area, seppure condominiale, per contro reputando improprio quello del solo amministratore di condominio; infine, in denegata ipotesi, tenta di dequotare la portata delle opere, ascrivendole al paradigma della mera d.i.a., non implicante ingiunzione demolitoria.

13. La ricostruzione non è condivisibile.

13.1. Una volta acquisita, infatti, la cronologia dei titoli edilizi in qualche modo incidenti sull'area, nonché la puntuale analisi dei disegni e progetti a corredo, anche con riferimento alla simbologia grafica utilizzata, emerge chiaramente che la realizzazione della tamponatura si colloca in un lasso di tempo non definito, ma successivo al 1989, in assenza di titolo edilizio, seppure necessario. Da qui la condivisibile affermazione del primo giudice in forza della quale non è *«bastevole a determinare l'illegittimità del provvedimento gravato la circostanza che tale chiusura risalirebbe al 1989, perciò ad epoca asseritamente lontana, essendo in ogni caso necessario il titolo legittimante e configurandosi, in sua assenza, un illecito permanente che può - ed anzi deve - essere sanzionato in ogni tempo dal Comune»*.

La puntuale ricostruzione del verificatore, infatti, non è minimamente scalfita dalle prolisse argomentazioni dell'appellante, tutte volte a dimostrare lo stato di fatto, salvo tentare di fornire una diversa lettura dei titoli edilizi esistenti per estenderne la portata anche alla sua legittimazione, per contro non plausibile, né esplicitamente, né indirettamente, giusta la univoca lettura degli elaborati progettuali, confermativa della correttezza delle scelte operate dal Comune di Rieti.

13.2. L'intera vicenda, resa complessa dalla defatigante ricostruzione di parte, ruota dunque intorno ai tre titoli edilizi rilasciati alla società dante causa della stessa per un'operazione di complessiva ristrutturazione, ovvero la originaria concessione n. [omissis] e le due successive varianti del [omissis] e del [omissis], riferite a modifiche alle tramezzature interne del fabbricato, omettendo di realizzare il soppalco nella zona ristrutturata, controsoffittandolo ad un'altezza media di circa m. 3,50 e creando infine un corridoio centrale a servizio delle varie unità destinate ad uffici: in ciò di fatto riducendo, non aumentando, le volumetrie e le superfici utili originariamente previste.

L'analisi di dettaglio della grafica di progetto allegata alla variante del [omissis], esplicitata in apposito paragrafo rubricato, appunto, "interpretazione grafica" (pag. 19 della relazione di verifica) conclude esplicitando che *«sono visibili i pilastri in prospetto e non vi è traccia di un simbolo grafico che possa indicare, tra questi, vi sia disegnato un qualche tipo di infisso»*. In risposta, pertanto, al quesito inerente l'epoca di realizzazione dell'intervento, il verificatore afferma che *«dall'analisi degli elaborati progettuali relativi alla Concessione Edilizia n. 1292 del 26/09/1985, all'Autorizzazione di Variante prot. n. 44338 del 01/12/1988 e all'Autorizzazione di Variante prot. n. 7213 del 20/12/1989 non risulta presente alcuna simbologia tecnica o segno grafico che identifichi chiaramente un infisso/vetrata in corrispondenza dell'area oggetto di accertamento. E' possibile ipotizzare quindi che la vetrata, non essendo mai stata rappresentata dai tecnici progettisti nei vari elaborati grafici, né come stato di fatto, né come opera da realizzare, non fosse presente nella struttura edilizia fino all'anno 1989»*. Analizzando invece l'elaborato grafico della d.i.a. prot. n. [omissis] inoltrata dalla [omissis] il [omissis] (v. il riferimento fattone a pag. 72 dell'atto di appello), emerge che *«la vetrata è distintamente rappresentata con il simbolismo grafico proprio di tale elemento costruttivo e l'esistenza della stessa è confermata dalla documentazione fotografica allegata»*. Dato atto che *«non si rinvergono ulteriori titoli edilizi tra il 1989 e il 2009»*, è provata per *tabulas* da un lato l'epoca di realizzazione (ovvero il lasso di tempo ricompreso tra il 1989 e il 2009), ma dall'altro anche la mancanza di legittimazione dell'intervento effettuato.

13.3. Le confuse censure avanzate avverso ridetta d.i.a., sopravvenuta a distanza di anni e annullata con ordinanza n. [omissis], nulla aggiungono alla ricostruzione della vicenda. A tutto concedere alla tesi dell'appellante, infatti, finanche la sua illegittimità risulterebbe neutra rispetto ai fatti di causa, non potendo certo inferirsi dalla rapidità della definizione del relativo procedimento, siccome utile all'Amministrazione procedente in quanto finalizzato alla messa a norma di propri uffici, uno sviamento dalla giusta causa di esercizio del potere pubblico. Il presunto interesse confliggente che

avrebbe ispirato il dirigente del settore ad adottare l'ingiunzione demolitoria, infatti, altro non è che quello, pubblico, appunto, a dotare celermente il Comune di sedi adeguate, come tale tutt'affatto confliggente con l'esercizio della propria attività di vigilanza edilizia. A ben guardare, anzi, il doveroso ripristino della legalità lesa facendo venire meno la permanenza dell'illecito si imponeva non solo *ex se* e in funzione della richiamata necessità di regolarizzare le uscite di sicurezza, ma ancor più per evitare il paradosso dell'insediamento del Settore preposto alla vigilanza edilizia in un contesto palesemente abusivo.

13.4. La mancata dimostrazione dell'esistenza di un titolo edilizio a supporto della denunciata tamponatura del portico non è superata dal richiamo al contenuto -in verità, effettivamente ambiguo- del certificato di agibilità rilasciato dal Sindaco del Comune di Rieti in data [omissis]. L'atto, che richiama la domanda della [omissis] dell'[omissis], la relazione dell'Ufficio Tecnico del [omissis] e la relazione dell'Azienda sanitaria locale competente per territorio del [omissis] - documenti peraltro non rinvenuti- riferisce della esistenza di una "hall d'ingresso", che per espressa valutazione dello stesso verificatore «*potrebbe essere associata a quella identificata sul citato elaborato di variante del 1989 come "PORTICATO"*». Tuttavia, la mancanza nel provvedimento invocato di qualsivoglia indicazione di dimensioni o superfici non consente di ipotizzare la sovrapposibilità della hall con tutta l'area di cui è causa, potendo essa essere limitata anche ad una sua ridotta porzione.

Se deve dunque condividersi con il verificatore la considerazione linguistica in forza della quale la dicitura "hall d'ingresso" pare evocare uno spazio chiuso, lo è altrettanto che con la stessa non se ne è comunque potuto legittimare l'(eventuale) esistenza, per intero, o in parte.

13.5. Anche ad ammettere, peraltro, la totale sovrapposibilità tra i due luoghi (il porticato e la hall), è di tutta evidenza come il certificato di agibilità non possa surrogare un titolo edilizio mancante, assurgendo al rango, ora come allora, di surrettizia sanatoria di un abuso. Sul punto, la Sezione ha già avuto modo di chiarire, anche con riferimento all'evoluzione della normativa in materia, come l'attestazione di conformità alla progettualità assentita, da sempre in qualche modo richiesta, non ne implichi certo la portata abilitante, a maggior ragione laddove, come nel caso di specie, al riferimento terminologico utilizzato non corrisponda alcuna visualizzazione né grafica, né descrittiva, del presunto locale in controversia negli allegati ai titoli edilizi (sulla portata del certificato di abitabilità/agibilità, v. Cons. Stato, sez. II, 17 maggio 2021, n. 3836). Il richiamo ad un elemento architettonico che non figura nel progetto dovrebbe implicare caso mai dubbi sulla legittimità del certificato di agibilità, ove veramente descriva uno stato di fatto difforme da quello del progetto assentito, non integrare il contenuto dello stesso.

13.5. Il fatto poi che tali atti non siano stati rinvenuti negli archivi del Comune di Rieti non può certo risolversi in una insufficienza probatoria della tesi della difesa civica, vuoi perché, come già detto, essi sono del tutto privi di «*valenza autorizzatoria*» (v. § 5.6 della sentenza impugnata), vuoi perché era caso mai onere dell'appellante dimostrarne la diversa e determinante portata contenutistica.

14. Con l'ultimo motivo di appello il signor [omissis], contraddicendo tutta la propria pregressa prospettazione, acquisita la abusività dell'intervento tenta di minimizzarne la portata ritenendo sbagliato il richiamo al regime sanzionatorio più grave della demolizione. Il T.A.R. per il Lazio ha a tale proposito affermato che «*pur non appearing propriamente conferente l'art. 31 del d.P.R. 380/2001, riferito specificamente all'intervento di nuova costruzione –ma ciò non costituisce oggetto di specifica censura- tuttavia la sanzione demolitoria appare adeguata a colpire la ristrutturazione pesante, non accompagnata dal permesso di costruire o, alternativamente, dalla super-D.I.A.*».

14.1. Il Collegio riconosce che il terzo motivo di ricorso di primo grado, seppure più specificamente impostato in termini di difetto di motivazione dell'atto, implicava anche la critica dell'inquadramento dell'abuso, che avrebbe dovuto essere ascritto all'illecito amministrativo di mancanza di d.i.a., non di permesso di costruire.

14.2. La disciplina sanzionatoria degli abusi nelle costruzioni contempla tre fattispecie ordinate secondo la loro gravità, per le quali è comunque prevista, almeno in via astratta, l'ingiunzione a demolire l'opera realizzata: l'ipotesi di interventi in assenza di permesso o in totale difformità; l'ipotesi intermedia di variazioni essenziali dal titolo edilizio; l'ipotesi residuale della parziale

difformità da esso. In particolare, è l'art. 31 del T.u.e. a disciplinare gli abusi più gravi, laddove invece per il caso di realizzazione di un intervento in assenza della o in difformità dalla denuncia di inizio attività, l'art. 37 prevede l'irrogazione di una sanzione pecuniaria nella misura del doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi stessi e comunque in misura non inferiore a 516 euro.

15. Nel caso di specie, l'intervento effettuato è consistito nella tamponatura di un originario portico, di fatto trasformandolo in un vano chiuso. Come la Sezione ha avuto modo di affermare più volte, *«l'installazione di pannelli in vetro atti a chiudere integralmente un porticato che si presenti aperto su tre lati, determina, senz'altro, la realizzazione di un nuovo locale autonomamente utilizzabile, con conseguente incremento della preesistente volumetria»* (v. *ex multis* Cons. Stato, Sez. II, 27 giugno 2019, n. 4437; sez. V, 5 maggio 2016, n. 1822). L'intervento, cioè, va riguardato dall'ottica del risultato finale, ovvero il rilevato aumento di superficie e di volumetria, sia che ciò consegua alla chiusura su tutti i lati, sia che ne implichi anche la copertura, pure con superfici vetrate o con elementi trasparenti e impermeabili, parzialmente o totalmente apribili. La avvenuta realizzazione di un vano aggiuntivo mediante tamponatura di un portico non può neppure qualificarsi come pertinenza in senso urbanistico, in quanto *«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»* ( Cons. Stato, Sez. VI, 26 marzo 2018, n. 1893). Ne consegue pertanto la legittimità dell'ordinanza di demolizione dell'opera, essendo essa stata realizzata in assenza del prescritto permesso di costruire (cfr. ancora Cons. Stato, Sez. VI, 9 ottobre 2018, n. 5801).

16. Il "portico" o "porticato", secondo le indicazioni da ultimo contenute nel Regolamento edilizio-tipo approvato in sede di Intesa Stato-Regioni, in attuazione dell'art. 4, comma 1-sexies del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, e pubblicato sulla G.U. n. 268 del 16 novembre 2016, consiste in un *«elemento edilizio coperto al piano terreno degli edifici, intervallato da colonne o pilastri aperto su uno o più lati verso i fronti esterni dell'edificio»*. Nel momento in cui se ne effettua la chiusura, esso si trasforma in un vero e proprio vano, che il medesimo Regolamento indica come "veranda", ovvero un *«locale o spazio coperto avente le caratteristiche di loggiato, balcone, terrazza o portico, chiuso sui lati da superfici vetrate o con elementi trasparenti e impermeabili, parzialmente o totalmente apribili»*.

16.1. Ma vi è di più: attraverso tale tamponatura l'area, originariamente condominiale, è stata di fatto sottratta all'uso comune per essere destinata a quello esclusivo dei proprietari dell'unità immobiliare cui accede. Ciò è talmente vero che per ben due volte il signor [omissis] ha adito il giudice ordinario a tutela della propria esclusività possessoria, invocando ora anche gli esiti di tali contenziosi a supporto delle proprie tesi. Come ricostruito dal verificatore, tuttavia, l'unica ordinanza rinvenuta in atti (ovvero quella del Tribunale di Rieti dell'11 agosto 2010) che ha definito la controversia incardinata contro la [omissis] e il Comune di Rieti per l'avvenuta chiusura dell'anta di una porta interferente con il raggio di apertura di quella dell'appellante, nulla dice della consistenza del porticato (aperto o chiuso con vetrata) nel lato affacciante sul lastrico interno, né, men che meno, della sua preventiva legittimazione con titolo edilizio. L'ordinanza collegiale del medesimo Tribunale del 6 aprile 2010, versata in atti dallo stesso appellante in data 10 settembre 2020, appare addirittura significativa della ricostruzione fattuale della vicenda in senso difforme da quanto argomentato dal signor [omissis]. E' vero, infatti, che con essa viene parzialmente accolto il reclamo avverso gli atti demolitori della tamponatura posti in essere dalla ditta incaricata dalla [omissis] con l'avallo dell'Amministratore del condominio in quanto ritenuti emulativi rispetto al possesso pieno ed esclusivo del "portico"; ma ciò avviene senza entrare nel merito della legittimità delle opere relative. Si legge infatti a pag. 5 di ridetta ordinanza che *«mediante le opere edilizie di chiusura del portico (della cui illegittimità, sotto il profilo urbanistico, non si discute in questa sede), tale vano aveva acquistato una propria autonomia funzionale e risultava così separato da tutte le restanti aree condominiali delle quali, viceversa, continuavano a beneficiare tutti i condomini...»*. Così confermando non solo la mancanza di titolo edilizio -recte, la mancata prova anche in tale sede del possesso di titolo edilizio- ma anche la consistenza dell'abuso, capace di creare volumetrie aggiuntive a servizio esclusivo di un'unità immobiliare. La funzionalizzazione di quel vano all'utilizzo dei soli

proprietari o conduttori di locali aventi accesso dal portico medesimo, «*locali che con esso avevano costituito (sempre grazie ad opere edilizie finalizzate a mettere in collegamento gli ambienti) un corpo sostanzialmente unitario*», sta presumibilmente alla base dell'opposizione dello [omissis] ad un atto demolitorio ormai inutile, essendo il ripristino dello stato dei luoghi già stato eseguito, con conseguente apparente sopravvenuta perdita di interesse alla decisione. In sintesi, la demolizione delle strutture con cui il portico è stato tamponato si è risolta nella riconduzione all'utilizzo condominiale dell'area a ciò originariamente destinata, seppure il giudice civile ne avesse tutelato quello esclusivo «*a prescindere da quella che è la situazione di diritto e da quella che sarà, all'esito di un eventuale giudizio, il riconoscimento del diritto del condominio sul "portico"*».

17. Quanto appena detto consente di meglio contestualizzare l'ultimo motivo di censura, avente ad oggetto l'individuazione dell'amministratore del condominio quale destinatario dell'ingiunzione a demolire, nonché, a monte, della comunicazione di avvio del relativo procedimento. Secondo la parte ciò inficerebbe addirittura di nullità sia l'atto che la sua notifica, dovendo il portico in controversia essere ascritto solo ad alcuni dei condomini e non a tutti.

Il Collegio ritiene dirimente al riguardo la circostanza, univocamente affermata in giurisprudenza, secondo la quale la mancata notifica del provvedimento di demolizione al proprietario non influisce sulla legittimità del provvedimento medesimo: la notificazione, infatti, attiene non già alla fase di perfezionamento dello stesso, ma a quella di integrazione dell'efficacia; sicché, l'unica conseguenza derivante dalla mancata notifica dell'ordinanza di demolizione al proprietario sarà l'impossibilità di pretendere l'esecuzione da parte di quest'ultimo e di procedere in suo danno all'acquisizione gratuita in caso di mancata spontanea ottemperanza, da parte dell'autore dell'abuso, all'ordine impartito. Ciò vale anche con riferimento all'avvenuta indicazione nel provvedimento di un solo comproprietario, atteso che l'interesse dei proprietari pretermessi è comunque salvaguardato dalla possibilità di impugnarlo una volta venute a conoscenza (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 3 ottobre 2014, n. 4936; T.A.R. Piemonte, sez. II, 5 ottobre 2016, n. 1223); ovvero del solo autore dell'abuso. La notificazione dell'ordinanza di demolizione esplica infatti i propri effetti ai soli fini della conoscenza dell'atto, del decorso dei termini per la tutela e di ogni conseguente attività adempitiva.

18. Vero è che nel caso di specie l'appellante contesta il coinvolgimento di un soggetto del tutto estraneo, in quanto non proprietario, né autore dell'abuso, vale a dire l'amministratore del condominio, il cui potere di rappresentanza non poteva estendersi alle ipotesi di parti dell'edificio comuni solo a singoli proprietari.

18.1. Senza alcuna pretesa di esaustività data la complessità della materia, va dunque qui sinteticamente ricordato come la definizione del condominio parziale ha trovato riconoscimento nell'impianto codicistico che regola la materia condominiale con l'introduzione, ad opera della novella del 2012, dell'art.1117 bis, il quale contempla la fattispecie in cui «*più unità immobiliari*», non necessariamente esaurienti l'intero edificio, abbiano «*parti comuni ai sensi dell'art.1117*».

Anche in epoca antecedente alla precitata riforma, tuttavia, l'art. 1123 c.c., applicabile *ratione temporis* all'odierna fattispecie, considerava la situazione del condominio parziale, prevedendo, in tema di riparto delle spese necessarie alla conservazione ed al godimento delle cose comuni, due criteri alternativi rispetto a quello principale, che, come noto, dispone che le spese siano sostenute in misura proporzionale alla proprietà di ciascun condomino.

La sussistenza del condominio parziale è strettamente legata alla destinazione del bene comune, il quale deve presentare caratteristiche strutturali che lo pongono a servizio soltanto di una parte dell'intero fabbricato. La relativa situazione è tuttavia finalizzata solo a semplificare i rapporti interni fra i condomini, attribuendo ai condomini interessati la facoltà di assumere le decisioni che abbiano ad oggetto tali beni, incluse eventuali responsabilità riconducibili al godimento esclusivo di tali beni. La giurisprudenza è tuttavia ferma nel ritenere che la rappresentanza attiva e passiva dei condomini coinvolti nella situazione di condominio parziale spetti comunque all'amministratore del condominio (Cass. Civ., sez. II, n. 4436 del 21 febbraio 2017).

19. Il Comune di Rieti ha individuato nel Condominio "[omissis]" la proprietà dell'area sulla quale insiste l'abuso, in ciò confortato anche dagli esiti del pregresso contenzioso innanzi al Tribunale civile



di Rieti ove si imputa all'Amministratore di avere agito senza il previo coinvolgimento assembleare, non di avere semplicemente agito per conto (anche) di quell'eventuale condominio parziale, comunque inserito nell'altro, generale. Essendo estranea al perimetro dell'odierna controversia la modalità mediante la quale si è ripristinato lo stato dei luoghi, in esecuzione o meno del provvedimento impugnato, è evidente che la astratta possibilità per lo stesso di adoperarsi in tal senso, previo coinvolgimento dei condomini (tutti o quelli interessati) lo rendeva soggetto idoneo ad essere destinatario dell'atto. Solo ove fosse questione della successiva acquisizione al patrimonio del Comune dell'abuso e dell'area di sedime su cui insiste, verrebbe all'evidenza il necessario previo coinvolgimento anche dei condomini: la mancata notifica dell'ingiunzione, infatti, non consente loro di demolire spontaneamente vedendosi indebitamente assoggettati ad una sanzione addirittura ablatoria in violazione delle più elementari garanzie partecipative.

19.1. Ma vi è di più.

19.2. Anche a non volere dare rilievo alla conoscenza dell'atto dimostrata dall'impugnativa tempestivamente proposta dal signor [omissis], va ulteriormente ricordato come con nota in data [omissis], ricevuta dall'appellante personalmente in data 13 dicembre 2010, il Comune di Rieti ha riscontrato una sua richiesta dell'11 agosto 2010, ove si fa chiaro riferimento all'accertamento di illecito da cui è scaturito il procedimento sanzionatorio. In tale occasione, si dà atto di aver già chiarito la vicenda con la relazione tecnica del 20 ottobre 2010, ove viene addirittura confutata la pretesa, evidentemente già avanzata a quel momento, di attribuire valore, contro gli accertamenti effettuati, all'assegnazione delle quote millesimali in seno al regolamento condominiale.

In conclusione, la incontestata natura condominiale dell'area su cui insiste l'abuso, avrebbe reso opportuna la notifica dell'ingiunzione a tutti i comproprietari; l'essersi rivolti, tuttavia, all'amministratore, in quanto titolato a coinvolgerli per il tramite dell'assemblea, non ne inficia la validità, ma, al più, influisce sul prosieguo della procedura, nel caso di specie scongiurato dall'intervenuta demolizione. Ciò a maggior ragione ove si consideri da un lato la estraneità del Comune ai contenziosi civilistici sottesi alla titolarità di un bene prima del rilascio di un titolo o dell'adozione di una sanzione, siccome dimostrato dalla previsione nel primo caso della salvaguardia dei diritti dei terzi (cfr. Cons. Stato, sez. V, 31 marzo 2010, n. 1878); dall'altro, la circostanza che pur non essendo espressamente menzionato nell'atto impugnato, il signor [omissis] era perfettamente a conoscenza dell'avvenuto accertamento dell'illecito e del procedimento sanzionatorio che ne era scaturito.

20. Per tutto quanto sopra detto, il Collegio respinge l'appello e per l'effetto conferma la sentenza del T.A.R. per il Lazio n. 4303/2011.

21. Le questioni vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c. Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati, infatti, dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e, comunque, inidonei a supportare una conclusione di segno diverso.

22. Le spese di lite seguono la soccombenza, secondo la regola generale, anche in riferimento a quelle di verifica, attenendosi solo indicativamente alle richieste di parte, siccome motivate dall'avvalimento di due collaboratori, che si è chiesto di remunerare separatamente, evidenziandone la scelta autonomamente assunta di procedere al di fuori dell'orario di servizio.

### **P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e per l'effetto conferma la sentenza del T.A.R. per il Lazio, sez. I quater, n. 4303 del 2011.

Condanna l'appellante al pagamento della somma di euro 5.000,00 (cinquemila/00) in favore del Comune di Rieti, oltre accessori di legge. Le spese della verifica sono poste a carico dell'appellante e si determinano in euro 2.500,00 (duemilacinquecento/00), dei quali euro 1.500/00

(millecinquecento/00) a favore del Segretario provinciale di Rieti e euro 750/00 (settecentocinquanta/00) a ciascuno dei collaboratori di cui si è avvalso, oltre accessori di legge.

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

Così deciso dalla Sezione Seconda del Consiglio di Stato nella camera di consiglio del giorno 6 luglio 2021 tenutasi con modalità da remoto con la contemporanea e continuativa presenza dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente FF

Giancarlo Luttazi, Consigliere

Giovanni Sabato, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere, Estensore

Francesco Guarracino, Consigliere

L'ESTENSORE

Antonella Manzione

IL PRESIDENTE

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti

IL SEGRETARIO