

EDILIZIA ED URBANISTICA: Consiglio di Stato, Sezione Settima, Sentenza 30 giugno 2025, n. 5671.

1. Edilizia e urbanistica - Manufatti non puntualmente indicati nel titolo edilizio e nei relativi grafici (concessione in sanatoria) - Abusività – Sussiste.

2. Edilizia e urbanistica – Titolo edilizio -Interpretazione letterale -Necessità – Estensione del titolo edilizio - Opera non ricompresa negli allegati grafici di progetto -Impossibilità -Ragioni.

1. Una tettoia adibita in via di mero fatto ad uso commerciale (sala ristorante) è da considerarsi abusiva qualora in base al titolo edilizio (concessione in sanatoria) l'area da destinare a locale commerciale sia un'altra, con diversa superficie, mentre quella di cui si controverte nel detto titolo edilizio sia qualificata quale "superficie accessoria"; parimenti abusivo deve intendersi il "parapetto" necessario per la fruizione del ristorante, non potendo ritenersi lo stesso ricompreso nel titolo edilizio, anche se non rappresentato nei relativi grafici di progetto, non coprendo detto titolo l'utilizzo dell'area in questione quale sala ristorante. (1).

2. La pretesa di estendere il titolo edilizio (in sanatoria) a un'opera non ricompresa negli allegati grafici di progetto si pone in contrasto con il principio, elaborato in via giurisprudenziale, secondo cui si applicano agli atti amministrativi le regole interpretative previste dagli artt. 1362 e segg. c.c. in materia di contratti, con preminenza del criterio dell'interpretazione letterale, senza attribuire a tali atti significati impliciti o inespressi, che contrasterebbero con il principio stesso di legalità. (2). La sentenza richiama, quanto al principio elaborato in via giurisprudenziale, Cons. Stato, sez. VII, 9 dicembre 2024, n. 9907; sez. VI, 9 novembre 2020, n. 6859; 6 marzo 2018, n. 1447; sez. IV, 5 luglio 2020, n. 3552; sez. V, 3 maggio 2019, n. 2876.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di S. Marinella e della Regione Lazio;

Visti i documenti dell'appellante;

Viste la memoria del Comune appellato e la replica dell'appellante;

Visti l'ordinanza collegiale istruttoria n. 7660/2024 del 19 settembre 2024, con cui è stata disposta verifica e l'atto di nomina del Verificatore;

Visti la relazione depositata dal Verificatore e i relativi allegati;

Visti le note critiche alla relazione del Verificatore e i documenti depositati dall'appellante;

Viste le memorie finali del Comune appellato e dell'appellante;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1° aprile 2025 il Cons. Pietro De Berardinis e uditi per le parti l'avv. Massimo Bersani, l'avv. Livio Lavitola e l'avv. Massimo Letizia per delega dell'avv. Roberto Maria Izzo;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Con il ricorso in epigrafe la Fratelli Quartieri S.r.l. (d'ora in poi "Società" o "Società appellante") ha presentato appello contro la sentenza del T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-*quater*, n. 11837/2023 del 13 luglio 2023, chiedendone la riforma.

La sentenza gravata, dopo averli riuniti, ha respinto i ricorsi proposti dalla Società avverso:

- a) l'ordinanza del Comune di S. Marinella (Roma) n. 4/2020 del 20 ottobre 2020, recante ingiunzione di demolizione delle opere abusive realizzate nell'immobile adibito a ristorante, denominato "*Isola del Pescatore*", in località S. Severa, su un terreno di proprietà della Regione Lazio e concesso alla medesima appellante;
- b) gli atti presupposti e connessi ed in specie il provvedimento del Comune appellato del 18 marzo 2022, di rigetto dell'istanza dell'appellante avente a oggetto la *S.C.I.A.* presentata in esecuzione del suindicato ordine di demolizione, "*con miglioramento e sostituzione dei materiali*" e il verbale del 12 luglio 2022, di accertamento dell'inottemperanza all'ordine di demolizione.

In fatto la Società appellante, premesso di essere titolare dell'edificio in cui è esercitata l'attività di somministrazione di alimenti e bevande, all'insegna "*L'Isola del Pescatore*", sostiene di aver prestato (quasi) integrale esecuzione all'ordinanza di demolizione, rimuovendo le opere con cui la veranda-portico oggetto a suo tempo di sanatoria era stata chiusa mediante pareti in legno e una tettoia, così da trasformarla in un volume adibito a ristorante.

Più in particolare, la veranda-portico (la cui sanatoria è stata dichiarata decaduta dal Comune con un provvedimento oggetto di distinto ricorso tuttora pendente innanzi al T.A.R. del Lazio) sarebbe stata ripristinata come struttura aperta, con l'unica eccezione di un parapetto alto mt. 1,00 circa, il quale, però, assolverebbe a funzioni di sicurezza rispetto alla quota sottostante, al fine di evitare l'affaccio di clienti e del personale senza la protezione di barriere e dunque sarebbe necessariamente ricompreso nella sanatoria del 1999, al di là delle rappresentazioni grafiche delle opere per le quali la stessa è stata ottenuta, essendo esso funzionale a garantire la fruizione del manufatto sanato.

In diritto, la Società ha contestato l'*iter* logico-giuridico e le statuizioni della sentenza di prime cure, deducendo con l'unico motivo di gravame la doglianza di *error in iudicando* e conseguente omesso accoglimento dei vizi rilevati nel ricorso di primo grado in punto di: violazione e falsa applicazione degli artt. 27 e 31 del d.P.R. n. 380/2001 (*TUE*); violazione e falsa applicazione degli artt. 9 e 15 della l.r. n. 15/2008; violazione e falsa applicazione degli artt. 54 e 1161 del Codice della Navigazione (r.d. n. 327/1942); eccesso di potere per sviamento di potere, erroneità dei presupposti, erronea valutazione dei fatti, ingiustizia manifesta e sproporzionalità.

In estrema sintesi e salvo quanto si dirà *infra*, l'appellante lamenta che il T.A.R. sarebbe incorso in errore nel respingere le tesi del ricorso di primo grado e nel ritenere legittimo l'ordine di demolizione con specifico riferimento al parapetto esistente al di sotto della tettoia. Invero, dopo l'intervento con

cui la Società sostiene di avere in parte adempiuto all'ordine demolitorio, le uniche strutture tuttora esistenti nell'area sarebbero la tettoia, aperta su tutti i lati, e il parapetto, opere ambedue legittime, in quanto rappresentanti parte della consistenza sanata con il condono ex l. n. 47/1985.

Si è costituito in giudizio il Comune di S. Marinella (Roma), depositando di seguito memoria con cui, in disparte l'incidenza del provvedimento di decadenza della sanatoria (che comporterebbe l'integrale demolizione del manufatto), ha eccepito: a) che l'ordinanza di demolizione sarebbe stata adempiuta solo in parte e per opere marginali; b) che, come accertato dal T.A.R., la veranda nel suo complesso si presenterebbe quale volume edilizio totalmente diverso dalla tettoia condonata; c) infine, che con la S.C.I.A. respinta la Società avrebbe inteso non già dare esecuzione all'ordinanza, bensì provvedere alla ristrutturazione del manufatto.

Si è altresì costituita in giudizio con atto formale la Regione Lazio, resistendo all'appello.

La Società appellante ha depositato una memoria di replica alle difese del Comune, insistendo nelle conclusioni già rassegnate.

Con ordinanza collegiale n. 7660/2024 del 19 settembre 2024 la Sezione ha disposto verifica per rimuovere le incertezze sull'attuale stato dei luoghi, poiché, mentre la Società ha sostenuto di aver integralmente eseguito l'ordine di demolizione tranne che per il parapetto contestato, il Comune ha replicato che le opere rimosse sono solo marginali e che l'abuso persiste nella sua (quasi) interezza, conferendo il relativo incarico al Comandante della Capitaneria di Porto di Civitavecchia, con facoltà di delega ad un altro dipendente della stessa Capitaneria.

Il Verificatore individuato ha espletato l'incarico, depositando la relazione conclusiva, con i relativi allegati, in data 6 dicembre 2024.

La Società appellante, a sua volta, ha depositato una relazione tecnica contenente note critiche alla verifica disposta. La medesima appellante ed il Comune appellato hanno inoltre depositato una memoria conclusiva.

All'udienza pubblica del 1° aprile 2025 il Collegio, uditi i difensori presenti delle parti, ha trattenuto la causa in decisione.

DIRITTO

Viene in decisione l'appello proposto dalla Fratelli Quartieri S.r.l. contro la sentenza del T.A.R. Lazio che, dopo averli riuniti, ha in parte dichiarato improcedibili e per il resto ha respinto i ricorsi della predetta Società avverso l'ordinanza di demolizione di opere abusive da questa realizzate su area in concessione demaniale, nonché avverso l'inibitoria della S.C.I.A. presentata in esecuzione dell'ordine di demolizione “*con miglioramento e sostituzione dei materiali*” e avverso il verbale di accertamento dell'inottemperanza a siffatto ordine.

In sintesi, il T.A.R. ha esaminato anzitutto il ricorso avente a oggetto l'ordinanza di demolizione n. 4/2020. A tal riguardo ha dato atto, preliminarmente, che l'ordinanza recava l'elenco di una serie di opere abusive da rimuovere (da I a XI), ma che l'impugnazione era stata presentata solo per alcune di queste: peraltro, all'atto del passaggio in decisione dei ricorsi riuniti il *thema decidendum* risultava circoscritto, per volontà di parte ricorrente, alla legittimità degli interventi di cui al punto I della stessa ordinanza, sicché per tutto il resto il T.A.R. ha dichiarato il ricorso *de quo* improcedibile.

Nel merito e per la parte residua il primo giudice ha anzitutto ritenuto che l'ordinanza di demolizione fosse sufficientemente motivata e comprensibile nella parte (il punto I) in cui aveva ad oggetto la rimozione di tutte le pareti perimetrali della tettoia (ora sala del ristorante) delimitata da parapetto e finestratura in legno e della sua attuale copertura, *“al fine di ripristinare la precedente configurazione di tipo leggero e con un'imposta più in basso”*: ciò – precisa la sentenza – in quanto l'ingiunzione *“è funzionale al ripristino della tettoia sanata con il titolo del 1999, secondo le caratteristiche evincibili dagli elaborati grafici ad esso allegati”*.

La sentenza ha poi evidenziato come la tettoia per cui è causa, che copre una superficie di mq. 185,97, fosse completamente difforme da quella assentita con il titolo in sanatoria rilasciato nel 1999, avuto riguardo sia alle pareti perimetrali, sia alla finestratura in legno, sia all'orditura primaria e secondaria posta a sostegno della copertura del manufatto.

Per quanto riguarda il parapetto (nel ché consisterebbero, secondo la ricorrente, le pareti perimetrali), il T.A.R. ha osservato che non rileva che lo stesso sarebbe stato presente da epoca anteriore all'istanza di sanatoria, né che si tratterebbe di opera necessaria a garantire la sicurezza degli avventori, essendo dirimente unicamente il non risultare del medesimo dagli elaborati allegati alla pratica di condono, né dall'autorizzazione di agibilità rilasciata per il manufatto condonato.

In ordine alla finestratura, la sentenza ha disatteso la censura secondo cui essa sarebbe stata assentita con *D.I.A.* presentata nel 2007 (nonché provvista di autorizzazione paesaggistica), poiché la *D.I.A.* in questione atteneva all'installazione di serramenti amovibili e di facile rimozione per il solo periodo invernale, mentre le finestre in legno riscontrate su tutte le pareti perimetrali della tettoia/veranda non possono considerarsi elementi mobili e agevolmente rimovibili; né rileva, in proposito, la circostanza che la Società abbia rimosso le vetrate, sostituendole con teli in *PVC* (c.d. *cristal*).

Con riguardo, infine, alla copertura, la sentenza ha evidenziato come dai grafici di progetto allegati alla pratica di condono si ricavasse la previsione di una copertura della tettoia esigua e con un'altezza inferiore a quella del corpo principale di fabbrica, laddove l'attuale copertura, sia nella sua struttura e conformazione, sia nella sua altezza, si presenta difforme rispetto a quella assentita, perché ben più corposa, consistente e impattante.

A conclusione del primo ricorso, la sentenza ha disatteso la censura attinente all'esonero dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica, non potendo il volume chiuso realizzato sulla superficie accessoria di mq. 185,97 configurare un intervento escluso dall'obbligo di conseguire il titolo paesaggistico, o ricompreso nel novero degli interventi soggetti ad autorizzazione in forma semplificata.

Il T.A.R. è poi passato all'esame del ricorso con cui è stato impugnato il provvedimento del 18 marzo 2022, tramite il quale il Comune ha "respinto" la *S.C.I.A.* inoltrata dalla Società a seguito dell'ordine di demolizione, per il ripristino del porticato oggetto della concessione in sanatoria del 1999 "*con miglioramento e sostituzione dei materiali*".

In sintesi, la ricorrente ha contestato che la *S.C.I.A.* fosse stata presentata, ai sensi dell'art. 167 del d.lgs. n. 42/2004, a titolo di sanatoria paesaggistica (come affermato dal provvedimento impugnato), sostenendo che la stessa sarebbe stata finalizzata al mero ripristino, con indicazione della relativa modalità attuativa (cioè dei materiali applicati per la nuova copertura e dei nuovi parapetti laterali), cosicché tanto la copertura della veranda (che ci sarebbe sempre stata), quanto il parapetto avrebbero dovuto essere reinstallati.

Il primo giudice, tuttavia, ha disatteso la censura, acclarando che la *S.C.I.A.* non è diretta a ripristinare lo *status quo*, ossia la sagoma del porticato onde conformarla a quella sanata con la concessione in sanatoria del 15 marzo 1999, in ottemperanza all'obbligo ripristinatorio gravante sulla ricorrente, ma concerne, tra l'altro, il rifacimento del parapetto esistente, con miglioramenti (sostituzione di quello in legno con uno vetrato). Essa, dunque, contiene profili di novità, dando per legittimo un elemento architettonico che, invece, non è "coperto" dal titolo edilizio in sanatoria: il parapetto, infatti, non era contemplato dal titolo in sanatoria rilasciato per la tettoia e quindi è abusivo, sicché la sua presenza, quale che ne sia il materiale, non costituisce un ripristino dello *status quo*, bensì un'inottemperanza all'ordine demolitorio.

Poiché la *S.C.I.A.* propone un progetto di ristrutturazione della tettoia con significativi elementi di novità, è corretto, secondo il T.A.R., il rinvio della nota impugnata all'art. 146 del d.lgs. n. 42/2004, il quale richiede la previa acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica. Se ne ricava la complessiva infondatezza del ricorso.

Infine, il primo giudice è passato alla disamina del terzo ricorso, mediante cui era stato impugnato il provvedimento comunale del 12 luglio 2022 recante irrogazione alla Società ricorrente della sanzione pecuniaria di € 20.000,00 per l'inottemperanza all'ordine di demolizione.

Nel ricorso era stata dedotta l'illegittimità della sanzione perché irrogata nonostante il presupposto della colpevole inottemperanza all'ordine di demolizione previsto all'art. 31, comma 4-*bis*, del d.P.R. n. 380/2001 non fosse configurabile nel caso di specie, stante la perdurante cogenza dell'ordinanza cautelare di questo Consiglio (Sez. VI, n. 4267/2021 del 2 agosto 2021): infatti tale ordinanza, avendo

accertato la necessità di un approfondimento istruttorio, avrebbe salvaguardato allo stato le opere oggetto del condono edilizio ex l. n. 724/1994, sospendendo l'efficacia dell'ordine di demolizione delle opere reputate difformi dal titolo in sanatoria.

In contrario, tuttavia, il T.A.R. ha evidenziato come la sospensione cautelare abbia interessato solo gli interventi abusivi sicuramente non ricompresi nel condono conseguito nel 1999: peraltro, rispetto agli interventi per i quali risultava necessario un approfondimento istruttorio in sede di merito, la sentenza osserva che *“la misura cautelare è stata concessa in via condizionata, ossia a condizione che tutte le altre opere non oggetto di condono, ossia quelle “diverse e successive, nonché quelle insistenti nell'area del demanio marittimo”, fossero rimosse entro il termine perentorio assegnato dal Consiglio di Stato”* (trenta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza n. 4267/2021 cit.). Ma dal materiale in atti è emerso che l'ordine demolitorio, per la parte non sospesa, non è stato ottemperato nella sua interezza, come dimostrano sia il sopralluogo congiunto effettuato il 4 maggio 2022, sia la nota dell'Ufficio Locale Marittimo della Capitaneria di Porto del 23 febbraio 2022.

Aggiunge la sentenza che la parte non ha fornito alcuna prova documentale in merito all'avvenuto effettivo ripristino dello stato dei luoghi con riferimento alle opere *“diverse e successive”* rispetto a quelle condonate, ivi comprese quelle mai contestate (ad es. le opere dei punti II e III dell'ordinanza di demolizione), limitandosi a palesare al riguardo un generico intento ripristinatorio.

Ne deriva – conclude il T.A.R. – che la parte non ha dato alcuna dimostrazione della dedotta assenza del presupposto di cui all'art. 31, comma 4-*bis* del d.P.R. n. 380/2001 per l'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria, con i corollari della legittimità del provvedimento sanzionatorio gravato e della conseguente infondatezza del ricorso.

Così riassunto l'*iter* logico-giuridico della sentenza appellata, occorre a questo punto sintetizzare le doglianze che la Società muove alla stessa con l'unico motivo di appello.

L'appellante premette la circostanza (già riferita in primo grado) che in data 3 aprile 2023 il Comune di S. Marinella ha emanato il provvedimento di decadenza della concessione in sanatoria rilasciata alla Fratelli Quartieri S.r.l. il 15 marzo 1999 (oggetto di autonomo ricorso) e che, nondimeno, resta fermo il suo interesse a ottenere l'annullamento *in parte qua* dell'ordine di ripristino.

Lamenta poi che il T.A.R. sarebbe incorso in errore nel giudicare legittimo l'ordine di demolizione impartito con specifico riferimento al parapetto esistente al di sotto della tettoia. Infatti, sarebbero state rimosse tutte le tamponature che chiudevano i lati della tettoia, così ripristinandosi lo stato dei luoghi previsto dalla concessione in sanatoria del 1999, poiché gli unici elementi rimasti sarebbero la tettoia aperta su tutti i lati e il “parapetto”, che rappresenterebbero parte della consistenza sanata con il condono e gli altri atti adottati dalle Amministrazioni interessate.

La legittimità delle installazioni emergerebbe in particolare: dalla concessione del 1999, riguardante la tettoia come area pertinenziale del ristorante (per la cui fruizione il parapetto sarebbe essenziale); dall'autorizzazione di agibilità del 18 ottobre 2001, che concernerebbe anche l'area "verandata", ossia l'area pertinenziale coperta dalla tettoia; dall'autorizzazione postuma rilasciata dall'Agenzia delle Dogane nel febbraio del 2005 ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 374/1990, che ha legittimato la presenza dell'edificio in prossimità della linea doganale e nel mare territoriale.

In questa prospettiva, anche il parapetto, quale parte sostanziale dell'area pertinenziale sottesa alla tettoia, sarebbe stato legittimato dalla concessione in sanatoria del 1999. Esso, infatti, non sarebbe posto a chiusura di uno dei lati della veranda, con conseguente idoneità a determinare una volumetria mai assentita, poiché la situazione di fatto vedrebbe il parapetto alto circa un metro e sopra di questo – ma del tutto indipendente strutturalmente – la tettoia, senza chiusure laterali.

Ma all'indipendenza strutturale tra le due opere non corrisponderebbe un'indipendenza "funzionale" ed anzi, al contrario, il parapetto sarebbe essenziale per la corretta fruizione dell'area pertinenziale del ristorante, poiché esso servirebbe a proteggere gli avventori dell'area pertinenziale da possibili cadute: ciò, in quanto la quota del piano di calpestio della veranda sarebbe sopraelevata rispetto alla quota dell'arenile per un'altezza variabile da cm. 100 a cm. 180 circa. Dunque, senza il parapetto che la delimita e la "mette in sicurezza", l'area non sarebbe utilizzabile: ma visto che la concessione in sanatoria del 1999 ha legittimato l'esistenza dell'area pertinenziale coperta dalla tettoia, ne seguirebbe che essa ha inteso legittimare anche un'opera connessa funzionalmente a tale area, qual è il parapetto "di sicurezza". E lo stesso varrebbe per l'autorizzazione di agibilità del 2001, poiché la veranda non avrebbe potuto essere dichiarata agibile se non vi fosse stato il parapetto a delimitarla ed a mettere in sicurezza tutti gli avventori ed utilizzatori. Così si spiegherebbe anche il carattere risalente nel tempo dello stesso parapetto, di cui la Società ricorrente avrebbe fornito adeguata prova fotografica, mentre la P.A. non avrebbe offerto sufficienti elementi a corredo delle proprie tesi.

Non varrebbe in contrario la circostanza della mancata rappresentazione del parapetto nei grafici di progetto allegati alla pratica di condono edilizio, poiché la minima rilevanza edilizia dell'opera (alta meno di un metro), la sua natura non strutturale (in grafici di progetto in scala 1:100) e soprattutto la sua coesistenzialità con l'area farebbero sì che non vi fosse necessità di rappresentarla all'interno dei grafici di progetto.

Sul punto l'appellante invoca aggiuntivamente, a fini interpretativi, la disciplina sulle c.d. tolleranze esecutive di cui all'art. 34-*bis* del d.P.R. n. 380/2001, che ha espunto dal novero delle difformità del realizzato rispetto all'assentito, le "*irregolarità geometriche e le modifiche alle finiture degli edifici di minima entità*", sottolineando che tale disposizione (come dimostra l'art. 198 della l. Reg. Toscana

n. 65/2014 – comunque non rilevante per la vicenda in esame –) è atta a coprire anche la fattispecie degli “*errori materiali di rappresentazione contenuti nel progetto*”.

L'appellante richiama, inoltre, le molteplici disposizioni legislative che riconoscono la necessità di ricorrere a parapetti, intesi in senso lato, ogniqualvolta vi sia una differenza di quote tale da mettere in pericolo un soggetto che “si affacci” in assenza di barriere: così il d.m. n. 236/1989, in materia di superamento ed eliminazione delle barriere architettoniche, ovvero il d.lgs. n. 81/2008, in materia di sicurezza sul lavoro (rilevante nel caso di specie, perché l'area viene utilizzata anche dal personale impiegato presso il ristorante). Di tal ch , in definitiva, anche per questo verso si dovrebbe ammettere che la sanatoria si sia estesa agli elementi funzionalmente connessi all'utilizzo dell'area pertinenziale del ristorante, compreso il parapetto, ancorch  non rappresentato graficamente nel progetto allegato all'istanza di condono.

In ogni caso – conclude l'appellante – al parapetto andrebbe riconosciuta natura pertinenziale rispetto all'area complessiva, cosicch , anche ad ipotizzarne l'abusivit , la sanzione non potrebbe essere la sua demolizione, ma al pi  il pagamento di una sanzione pecuniaria.

Le doglianze della Societ  appellante, per come sopra sintetizzate, non sono suscettibili di positiva valutazione.

  necessario premettere che, alla stregua dei contrastanti elementi forniti dalle parti in ordine alla situazione di fatto in essere, con ordinanza collegiale n. 7660/2024 del 19 settembre 2024 la Sezione ha disposto una verifica al fine di: a) accertare l'attuale stato dei luoghi, b) individuare le opere elencate nell'ordinanza di demolizione n. 4/2020 che sono state effettivamente demolite e quelle invece non demolite; c) avere la descrizione dello stato attuale delle opere tuttora esistenti e in particolare delle opere non demolite.

Il Verificatore ha depositato la relazione conclusiva, in cui, dopo aver descritto le operazioni svolte, ha evidenziato, allegando la relativa documentazione fotografica, che sono state demolite le seguenti opere elencate nell'ordinanza di demolizione, corrispondenti ai punti da II a XI di detta ordinanza: A) le tettoie in materiale vario nella parte retrostante il ristorante, per una superficie di circa mq. 27,00; B) la struttura in muratura realizzata con mattoni cementizi senza copertura, avente lunghezza di mt. 8,00, larghezza di mt. 3,55 e altezza di mt. 1,70, per una superficie di circa mq. 28,40; C) la struttura esterna al ristorante sopraelevata rispetto alla quota terreno e pavimentata, destinata a cabine docce, con superficie di mq. 4,80; D) la tettoia realizzata in materiale vario con copertura a onduline, eseguita in aderenza all'immobile oggetto del condono e avente una superficie di circa mq. 38,00; E) la pedana e pergola in legno con scalinate in legno dalla pedana all'arenile e dal ristorante all'arenile, la rampa di accesso all'arenile in cemento ed asfalto, due aiuole e l'assito a sostegno della fondazione

della veranda, pari a circa mq. 2,91 (mantenendo, tuttavia, la porzione in materiale pietroso dello spigolo meridionale del basamento della struttura sovrastante).

Il Verificatore ha altresì accertato che non sono state demolite le opere di cui al punto I dell'ordine di demolizione e cioè le pareti perimetrali della tettoia (ora sala ristorante) delimitata da parapetto e finestratura in legno e la copertura della stessa.

Sul punto la relazione del Verificatore ha evidenziato in particolare che:

- la struttura *de qua* si configura nel presente sostanzialmente inalterata rispetto alla data di adozione dell'ordinanza del Comune di S. Marinella n. 4/2020, ad eccezione della finestratura in legno, le cui ante sono state rimosse e sostituite con tende in materiale rigido/plastico trasparente ad apertura e chiusura verticale con comando elettrico, dal limite inferiore della copertura al limite superiore del “parapetto” che forma la parete perimetrale dell'intera superficie;
- permangono all'attualità tutte le pareti perimetrali dell'area, definita come “*tettoia*” nell'ordinanza di demolizione 4/2020 e come “*superficie accessoria*” nella concessione in sanatoria del 15 marzo 1999, adibita a sala ristorante. Permane dunque la difformità dell'attuale conformazione del locale rispetto alla predetta sanatoria, poiché il volume definito come “*superficie utile*” nella concessione del 1999 (cioè – chiarisce la relazione – l'unico con effettiva destinazione commerciale) è utilizzato per gli ambienti di servizio (cucina, magazzini, celle frigorifere, bar, ufficio, servizi igienici), mentre quella che la concessione stessa qualifica come “*superficie accessoria*” (la “*tettoia*” dell'ordinanza di demolizione) costituisce l'unica sala ristorante, con il risultato che di fatto è ampliata la superficie a destinazione commerciale;
- le pareti perimetrali oggetto dell'ordine di demolizione, tuttora non rimosse e costituite da assi di legno poste in verticale e fissate al piano di calpestio, non svolgono alcuna funzione di “parapetto”, poiché la loro altezza in ogni punto è di almeno dieci centimetri inferiore all'altezza di cm. 100, che costituisce il limite minimo previsto dalla normativa vigente (il d.lgs. n. 81/2008, il d.m. n. 236/1989, citati dalla Società appellante, e le altre norme di settore). Tale circostanza – precisa il Verificatore – è stata accertata attraverso varie misurazioni effettuate nel sopralluogo del 20 novembre 2024 (il cui verbale è presente in atti come all. 5 alla relazione). Ad avviso del Verificatore, la conformazione e la configurazione delle assi perimetrali assolvono all'unico compito di chiusura dell'area, per creare un'ulteriore volumetria a scopo commerciale, visto che la funzione di “parapetto” si sarebbe potuta ottenere con la realizzazione di un perimetro a ringhiera di altezza di almeno cm. 100, mantenendo in tal modo l'apertura della tettoia come previsto dalla sanatoria del 1999;
- la copertura (costituita da orditura primaria e secondaria, tavolato e guaina impermeabilizzante) non è stata rimossa, come prescritto dall'ordinanza n. 4/2020, non essendo stata ripristinata la precedente configurazione di tipo leggero e più bassa. Ciò emerge dalla visione della documentazione fotografica

riportata a pag. 20 della relazione, che mette a confronto lo stato dei luoghi nel 1997 (ricavato dalle fotografie allegate all'istanza di condono), da un lato, e quello del 2020, rimasto inalterato nel 2024, dall'altro.

Nelle conclusioni della relazione si legge che, oltre ai dubbi sull'effettiva ottemperanza al punto XI (l'ultimo) dell'ordinanza di demolizione, relativo all'assito a sostegno di mq. 2,91, è rimasto dunque inottemperato il punto I della stessa, poiché la “*tettoia*” o “*superficie accessoria*” permane al presente come effettivo volume aggiuntivo, costituendo l'unica sala ristorante dell'esercizio all'insegna “*Isola del Pescatore*”, mentre il volume indicato come “*superficie utile*” nella concessione in sanatoria del 1999 (ossia quello che dovrebbe essere destinato a ristorante) è di fatto utilizzato per gli ambienti di servizio (e cioè cucine, magazzini, celle frigorifere, ecc.).

La Società ha depositato note critiche alla relazione del Verificatore, nonché una memoria finale, con cui ha contestato gli esiti della verifica, osservando, con riferimento, in particolare, all'opera di cui al punto I dell'ordinanza n. 4/2020:

- a) di aver rimosso dalla tettoia destinata a sala ristorante le finestrature in legno e vetro;
- b) che non sarebbe vero che l'area sottostante alla tettoia sia l'unica destinata a sala ristorante, ma che ve ne sarebbero altre utilizzate a tale scopo a seconda della stagionalità e dell'affluenza dei clienti: non sarebbe possibile, d'altra parte, destinare all'attività di ristorazione soltanto una zona aperta dopo l'eliminazione delle tamponature;
- c) che l'altezza del parapetto, la cui insufficienza (cm. 90 invece dei cm. 100 previsti dalla normativa) ne frustrerebbe, secondo la relazione contestata, le finalità di sicurezza, sarebbe ricompresa nelle c.d. tolleranze esecutive di cui all'art. 34-*bis* del d.P.R. n. 380/2001 e in ogni caso il “parapetto”, pur nella sua attuale consistenza, assolverebbe allo scopo prefissato e sarebbe idoneo a costituire uno stato legittimo dei luoghi;
- d) che il “parapetto” sarebbe indispensabile per la fruizione del ristorante.

Tuttavia, sia le doglianze formulate nell'appello, sia le critiche dell'appellante alle risultanze della verifica, si rivelano del tutto infondate, a fronte delle circostanziate conclusioni del Verificatore (corredate di una puntuale documentazione fotografica), che questo Collegio ritiene di condividere *in toto*.

Invero, l'ordinanza del Comune di S. Marinella n. 4/2020 è inequivoca nell'ingiungere al punto I – come individuato dalla medesima appellante – la “*rimozione di tutte le pareti perimetrali della tettoia (ora sala del ristorante) delimitata da parapetto e finestratura in legno e dell'attuale copertura della stessa costituita da orditura primaria e secondaria, tavolato e guaina impermeabilizzante al fine di ripristinare la precedente configurazione di tipo leggero e con imposta più bassa, così come riportato*”

nei grafici di progetto allegati alla pratica di condono” positivamente esitata tramite il rilascio della “*concessione in sanatoria in data 15.3.1999*”.

Dalla relazione di verifica, dalla documentazione fotografica in essa contenuta e dai suoi allegati emerge in modo altrettanto inequivoco che l’ordinanza di demolizione per questa parte non è stata eseguita, il che si spiega con il fatto che la tettoia con superficie di mq. 185,97 è adibita in via di mero fatto ad uso commerciale quale sala ristorante: invece, in base alla concessione edilizia in sanatoria del 1999 (all. 8 al ricorso di primo grado) l’area al piano terra da destinare a locale commerciale (ad uso ristorante) era un’altra, con superficie di mq. 165,35, mentre quella per cui è causa viene definita nella concessione in sanatoria quale “*superficie accessoria*”. Quindi, la giustificazione (che peraltro si vedrà *infra* essere priva di fondamento) del “parapetto” quale opera necessaria per la fruizione del ristorante, come tale ricompresa nel titolo in sanatoria anche se non rappresentata nei relativi grafici di progetto, sconta il vizio che il predetto titolo in sanatoria non “copre” per nulla l’utilizzo dell’area in questione quale sala ristorante.

L’appellante non ha saputo, né potuto contestare le affermazioni del Verificatore in ordine all’altezza del “parapetto”, insufficiente per quelle funzioni di tutela della sicurezza dei clienti e del personale che la Società pretende di attribuirgli, ma idonea a far sì che lo stesso generi un volume aggiuntivo; neppure ha provato a contestare gli accertamenti della verifica, secondo cui quella che in base alla sanatoria del 1999 avrebbe avuto la destinazione a “*superficie utile*” per la sala ristorante viene di fatto utilizzata per ambienti di servizio (cucina, magazzini, celle frigorifere, uffici, servizi igienici, ecc.).

Da ultimo, la Società non ha contestato le misurazioni svolte nel sopralluogo del 20 novembre 2024, da cui è emersa l’inidoneità del “parapetto” a costituire una barriera per la sicurezza della clientela e del personale, limitandosi a invocare a proprio favore normative inconferenti, ossia l’art. 34-*bis* del d.P.R. n. 380/2001 e l’art. 198 della l. Reg. Toscana n. 65/2014. Senonché, la prima disposizione ha un oggetto e una *ratio* diversi: essa, infatti, considera la valenza delle difformità minime di altezza, distacchi, cubatura, ecc. di un’unità immobiliare sotto il profilo del loro essere violazioni edilizie, mentre nel caso di specie l’inosservanza, da parte del parapetto, dei limiti minimi di altezza fissati *ex lege* per poter assolvere alla funzione di misura di sicurezza per le persone fisiche (clienti, dipendenti) dimostra che è infondata la pretesa della Società di attribuirgli siffatta funzione. Il richiamo, poi, alla normativa regionale è palesemente “fuori fuoco”, visto che si tratta di una normativa della Regione Toscana, che perciò non è territorialmente applicabile alla fattispecie in esame.

Sul piano logico, poi, le tesi dell’appellante sono intrinsecamente contraddittorie: infatti, se davvero il “parapetto” avesse avuto quella funzione fondamentale per la fruizione della tettoia quale locale

adibito a sala ristorante che la Società pretende di assegnargli (e che pretende gli sia assegnato anche dalla concessione in sanatoria del 1999), sarebbe incomprensibile la sua mancata rappresentazione nei grafici di progetto allegati all'istanza di condono, pacificamente ammessa dalla parte privata, e sarebbe parimenti incomprensibile il rilascio della predetta concessione, avente ad oggetto anche la "*superficie accessoria*" di mq. 185,97, in presenza di un'omissione di tal fatta.

La contraddizione si coglie in ciò, che da un lato l'appellante ritiene che il parapetto sarebbe opera di minima importanza edilizia, come tale non necessitante di essere rappresentata nei grafici di progetto, dall'altro, invece, insiste nel sostenerne il ruolo indispensabile per la fruizione della superficie di mq. 185,97.

La pretesa di estendere la sanatoria al parapetto, in difetto di un'esplicita previsione dello stesso, si pone in contrasto con l'insegnamento della giurisprudenza unanime, secondo cui si applicano agli atti amministrativi le regole interpretative previste dagli artt. 1362 e segg. c.c. in materia di contratti, con preminenza del criterio dell'interpretazione letterale, senza attribuire a tali atti significati impliciti o inespressi, che contrasterebbero con il principio stesso di legalità (cfr., *ex multis*, C.d.S., Sez. VII, 9 dicembre 2024, n. 9907; Sez. VI, 9 novembre 2020, n. 6859; id., 6 marzo 2018, n. 1447; Sez. IV, 5 luglio 2020, n. 3552; Sez. V, 3 maggio 2019, n. 2876).

In definitiva, da un lato la mancata rappresentazione del parapetto nei grafici di progetto è elemento preclusivo alla tesi dell'appellante, volta a sostenere che la sanatoria si sia estesa anche a detta opera; dall'altro, il fatto che la sanatoria abbia avuto ad oggetto, oltre alla "*superficie utile*" di mq. 165,35, una "*superficie accessoria*" di mq. 185,97, unitamente alla circostanza dell'insufficiente altezza del parapetto, tolgono valore all'argomentazione dell'appellante sulla connessione funzionale di questo rispetto alla corretta fruizione della suddetta superficie pertinenziale del ristorante.

Sono infondate le ulteriori argomentazioni della Società, poiché l'autorizzazione di agibilità del 18 ottobre 2001 va interpretata alla luce del contenuto della concessione in sanatoria del 15 marzo 1999, mentre l'autorizzazione postuma rilasciata dall'Agenzia delle Dogane nel febbraio del 2005 ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 374/1990 (per la realizzazione di manufatti in prossimità della linea doganale) non può certo integrare il contenuto della menzionata concessione del 1999. Da ultimo, il fatto che il parapetto fosse risalente nel tempo e comunque esistesse da prima della presentazione dell'istanza di condono prova troppo, perché dimostra che esso è anteriore alle normative (d.lgs. n. 81/2008 e d.m. n. 236/1989) invocate dalla Società a comprova delle sue pretese funzioni di sicurezza per le persone, e quindi, semmai, è indizio della sua vocazione a concorrere alla formazione di volume aggiuntivo, come indicato dal Verificatore nella sua relazione.

L'idoneità dell'opera a concorrere alla formazione di volume non assentito, viepiù confermata dalla circostanza, parimenti rilevata dal Verificatore, che le ante delle finestre sono state sostituite da tende

in materiale rigido/plastico trasparente ad apertura e chiusura verticale con comando elettrico, dal limite inferiore della copertura al limite superiore dello stesso “parapetto”, esclude, poi, che per detta opera possa irrogarsi la sola sanzione pecuniaria, in luogo di quella demolitoria.

Da ultimo, il Collegio ritiene di condividere anche l’affermazione della citata relazione, secondo cui il punto XI dell’ordinanza n. 4/2020, con cui è stata ingiunta la demolizione dell’*“assito a sostegno della fondazione della veranda, pari a circa mq. 2,91”* si riferisce non soltanto alle assi di legno che delimitano esternamente il sostegno *de quo*, ma anche *“all’intera porzione del sostegno (in materiale pietroso) dello stesso spigolo, ossia la porzione che ricade sul pubblico demanio marittimo, tuttora esistente e non rimossa”* (v. pag. 13 della relazione). Infatti, da un lato sarebbe arduo comprendere le ragioni per cui la demolizione sarebbe stata circoscritta alle mere assi di delimitazione della porzione di sostegno, visto che l’ingombro sull’area demaniale è dato dalla porzione nel suo complesso e non dalle sole assi, come emerge dalle fotografie contenute nella citata relazione. Dall’altro, l’utilizzo del termine *“superficie”* di circa mq. 2,91 presuppone la rimozione di tutto ciò che è compreso entro tale superficie, senza esclusioni: anche per questo verso giova richiamare quanto prima riferito in ordine alla preminenza da assegnare al criterio dell’interpretazione letterale degli atti amministrativi (cfr., in aggiunta alla giurisprudenza già richiamata, C.d.S., Sez. V, 21 marzo 2024, n. 2787; id., 31 marzo 2021, n. 2710; id., 9 ottobre 2015, n. 4684; Sez. IV, 19 giugno 2023, n. 5989; id., 16 giugno 2016, n. 2652).

In conclusione, l’appello è nel suo complesso infondato e deve pertanto essere respinto, dovendo la sentenza appellata essere confermata.

Sussistono, comunque, giusti motivi per disporre l’integrale compensazione tra le parti delle spese del giudizio di appello, in virtù delle peculiarità della vicenda, ad eccezione del compenso spettante al Verificatore, il cui onere va posto a carico della Società appellante.

Al riguardo si rammenta che con l’ordinanza n. 7660/2024, che ha disposto la verifica, è stato liquidato a favore del Verificatore un anticipo sul compenso di € 1.500,00, addossando il relativo pagamento all’appellante. Peraltro, a quanto si legge nella relazione del Verificatore, detto anticipo risulta tuttora non corrisposto, nonostante la disponibilità espressa in proposito dal privato, a causa dell’impossibilità, allo stato, di individuare nell’ambito della P.A. il corretto *iter* amministrativo da seguire per la relativa riscossione.

Alla liquidazione dell’eventuale ulteriore compenso del Verificatore eccedente la somma liquidata a titolo di anticipo si provvederà con separato decreto del Presidente del Collegio, previa tempestiva presentazione di un’istanza motivata di liquidazione ad opera dello stesso Verificatore, in conformità alla regola formulata dall’Adunanza Plenaria di questo Consiglio con la recente decisione n. 10 del 6 maggio 2024.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Settima (VII), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa tra le parti le spese del giudizio di appello, ad eccezione del compenso del Verificatore, che pone a carico dell'appellante e per il quale rinvia a quanto indicato in motivazione, disponendo che a cura della Segreteria copia della sentenza sia comunicata al Verificatore.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 1° aprile 2025, con l'intervento dei magistrati:

Claudio Contessa, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

Sergio Zeuli, Consigliere

Pietro De Berardinis, Consigliere, Estensore