



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 528 del 2024, proposto da
Massimo Mazzanti, rappresentato e difeso dall'avvocato Lorenzo Mencarelli,
con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Senigallia, rappresentato e difeso dall'avvocato Laura Amaranto,
con domicilio eletto presso il suo studio in Senigallia, piazza Roma n. 8;

nei confronti

Michele Rossi, rappresentato e difeso dall'avvocato Valtero Bruscia, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

dell'ordinanza n. 402 del 12.9.2024, recante "Ordinanza di demolizione e
ripristino ai sensi dell'art. 31 del PR 380/01 inerente a opere abusivamente
realizzate", emessa dal Comune di Senigallia, notificata al ricorrente in pari
data (12.9.2024);

del preordinato rapporto della Polizia Locale del Comune di Senigallia del
9.7.2021 ivi citato (risulta trasmesso con nota prot. 18.7.2021), del

propedeutico atto di avvio del procedimento del 25.8.2021 prot. GE/2021/0032978/38611, nonché di ogni altro atto o provvedimento preparatorio, preordinato, presupposto, connesso o conseguente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Michele Rossi e del Comune di Senigallia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 luglio 2025 il dott. Giovanni Ruiù e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

A seguito di sopralluogo effettuato dalla Polizia Locale e dei tecnici comunali in data 9 dicembre 2020 a Senigallia, presso le proprietà del ricorrente e dell'odierno controinteressato, il Comune di Senigallia accertava l'assenza di titolo edilizio di alcuni manufatti siti nella corte di proprietà esclusiva del ricorrente, di pertinenza del proprio fabbricato. L'ispezione derivava da un esposto indirizzato dal medesimo ricorrente in ordine a alcune opere eseguite dal controinteressato sul fondo confinante,

Seguiva comunicazione avvio del procedimento ripristinatorio.

In data 12 settembre 2024 veniva emessa l'impugnata ordinanza di demolizione.

Il provvedimento riguarda quattro abusi edilizi:

a) un manufatto in muratura /capanna uso magazzino delle dimensioni in pianta di circa m. 5,54 per m. 4,41, altezza massima di m. 2,72 circa e minima di m. 2,05, con copertura ad una sola falda inclinata costituita da un pannello sandwich in metallo coibentato...Sul prospetto lato monte della costruzione descritta ed in aderenza alla stessa, è stato realizzato un portico delle dimensioni in pianta di m. 5,54 per m. 3, 20 circa ed altezza pari a quella del magazzino...;

b) un secondo manufatto, a destinazione magazzino/sbroglio, delle dimensioni in pianta di circa m. 6,00 per m. 2,70 ed altezza di m. 2,25 al colmo e m. 2,00 alla gronda della copertura;

c) una terza piccola costruzione è stata realizzata tra il magazzino e la baracca e il confine lato mare del lotto. Si tratta di un vano ad uso sbroglio/disimpegno, delle dimensioni di m. 2,70 per m. 1,85 ed altezza di circa m. 1,90 e m. 2,30;

d) in adiacenza al lato Pesaro della baracca è stato costruito un quarto manufatto, delle dimensioni in pianta di tegole m. 1,28 per m. 5,55, ed altezza di compresa tra m. 1,93 e m. 1,85 della copertura ad una falda inclinata in marsigliesi, con struttura portante e tamponatura in metallo, a presumibile uso ripostiglio;

L'ordinanza impugnata con i seguenti motivi di ricorso.

1) Eccesso di potere per carenza di potere, erroneità nei presupposti e travisamento fattuale, in relazione al manufatto di cui alla lettera d dell'ordinanza impugnata. Violazione di legge per difetto di adeguata istruttoria-

Il manufatto sarebbe stato demolito dal ricorrente, spontaneamente, in epoca anteriore all'emissione dell'ordine di demolizione, con comunicazione al comune in data 20 marzo 2024.

2) Violazione degli art. 10 e 17 L. 765/1967 (c.d. L. Ponte). Carenza di istruttoria e di motivazione

La costruzione del fabbricato e delle pertinenze risalirebbe a epoca anteriore al 1 settembre 1967. Il nucleo essenziale della capanna lett. a) e la baracca in lamiera lett. b) dell'ordinanza, accertati dal Comune, sarebbe stato presente al momento dell'acquisto dell'immobile nel 1994. Con riguardo al magazzino di cui alla lettera a) ovvero sia la capanna/manufatto in muratura, il Comune affermerebbe che lo stesso era già presente nel 1972. La rappresentazione aerea, allegata agli atti del Comune, risalente al 1972 (che pure conferma la presenza del manufatto sub a) dell'ordinanza) non apparirebbe del tutto

chiara, laddove la vecchia mappa catastale del Catasto Terreni raffigurerebbe i manufatti in sub a) e sub b).

3) Violazione degli artt. 31 DPR 380/2001 (TU Ed) in combinato disposto con l'art. 3 comma 1 lett. b), c), d) ed e.6), art. 6 bis commi 1 e °, art. 22, art. 33 commi 2 e 6 bis e 37 TU **edilizia**; art. 7 D.L. 9/1982 conv. L. 94/82 (testo pre vigente) e art. 10 L. 47/85 (testo pre vigente). Eccesso di potere sotto vari profili.

Le opere, data la loro natura pertinenziale, avrebbero potuto essere realizzate mediante semplice Autorizzazione **edilizia** (ora CILA). per cui il Comune avrebbe dovuto applicare la sola sanzione pecuniaria in luogo di quella demolitoria- Tali manufatti non erano infatti soggetti a permesso di costruire ma ad Autorizzazione **edilizia** (legge 9/82). Se è vero che il manufatto sub a), è stato successivamente modificato e leggermente ampliato (costruzione portico), non corrispondendo alla foto scattata subito dopo l'acquisto del 1994, sarebbe altrettanto vero che tale intervento può rappresentare una manutenzione straordinaria (lett. b art. 3 DPR 380/2001), o un restauro/risanamento conservativo (lett. c), art. 3), soggetti a regime di SCIA (art. 22). e sanzionabile, in assenza di titolo, solo pecuniariamente, a norma dell'art. 37 DPR 380/2001. Comunque, quand'anche l'intervento sull'esistente fosse qualificabile come ristrutturazione **edilizia** (lett. d art. 3 cit.), stante l'impossibilità di rimuovere senza pregiudizio per le parti conformi (perché preesistenti, in epoca anteriore alla necessità del titolo edilizio) la sanzione applicabile sarebbe, in egual modo, quella pecuniaria.

4) Violazione di legge per falsa ed erronea applicazione degli artt. 3 e 97 della Cost. Violazione del principio del legittimo affidamento - Violazione del principio di proporzionalità – Eccesso di potere e violazione dei principi procedurali e dell'art. 3 L. 241/90 per motivazione incongrua e carente: L'Amministrazione avrebbe dovuto assicurare la salvaguardia delle situazioni di vantaggio legittimamente maturate, atteso il lungo tempo trascorso, in capo

al ricorrente, che possono essere sacrificate solo per realizzare un superiore interesse pubblico, dandone contezza nella motivazione dell'atto.

Si è costituito il Comune di Senigallia, resistendo al ricorso. Si è altresì costituito il controinteressato confinante Michele Rossi.

Alla pubblica udienza del 10 luglio 2025 il ricorso è stato trattenuto in decisione

1 Con memoria in data 6 giugno 2025, parte ricorrente ha chiesto la sospensione del giudizio ex art. 79 c.p.a alla luce della pendenza della causa sui confini con le proprietà Rossi – Mazzanti, pendente dinanzi al Tribunale di Ancona n. 3076/2021 RG, volta a definire il il confine del lotto di proprietà dei ricorrenti.

1.1 L'istanza non può essere accolta. L'art. 295 c.p.p., al quale fa riferimento l'articolo 79 comma 1 c.p.a, giudice dispone che il giudice sospenda il processo in ogni caso in cui egli stesso o altro giudice deve risolvere una controversia, dalla cui definizione dipende la decisione della causa. Nel caso in esame, parte ricorrente non articola, se non genericamente, in che modo la regolazione dei confini con il controinteressato potrebbe impattare (peraltro in maniera solo eventuale) sul destinatario del provvedimento demolitorio impugnato-

2 Nel merito il ricorso è infondato, con le precisazioni che seguono.

2.1 Con riguardo al primo motivo, il ricorrente dichiara di avere demolito il fabbricato sub d) dell'ordinanza prima dell'adozione del provvedimento, allegando un una mail datata 20 marzo 2024 (non certificata, a quanto appare in atti) indirizzata a un funzionario del Comune, apparentemente identificabile con uno dei soggetti che aveva effettuato il sopralluogo del 9 dicembre 2020 (peraltro non coincidente con il responsabile del procedimento o quello del servizio). Osserva il Collegio che, in caso di mancata prova della ricezione di una comunicazione, intesa come consegna della mail a un indirizzo di posta elettronica istituzionale, non sussistono i presupposti per configurare l'esistenza di un obbligo dell'Amministrazione di adottare un provvedimento

(Tar Lombardia Milano 28 luglio 2025 n. 2779). Il Comune dichiara di non avere ricevuto nulla (relazione area tecnica 28 novembre 2024) per cui non vi è prova della comunicazione al Comune medesimo dell'avvenuta demolizione. Per quanto sopra, l'eventuale demolizione spontanea non influisce sulla legittimità dell'ordinanza impugnata, anche se il Comune potrà ovviamente prendere atto della eventuale demolizione effettuate le dovute verifiche.

2.2 Con riguardo al secondo motivo, parte ricorrente sostiene che l'immobile è stato edificato in epoca antecedente al 1967 e, in particolare, prima della data di entrata in vigore (1 settembre 1967) della c.d. legge-ponte, legge n. 765 del 1967, che ha introdotto l'obbligo generalizzato di preventivo titolo autorizzatorio per la realizzazione di opere in qualsiasi parte del territorio comunale e, quindi, anche al di fuori del perimetro del centro urbano. Sul punto, per costante giurisprudenza, deve ritenersi che gravi sul proprietario l'onere di provare il carattere risalente del manufatto. Tale onere incombe sul privato a ciò interessato in applicazione del principio di vicinanza della prova, poiché egli è l'unico soggetto a essere nella disponibilità di documenti e di elementi di prova, in grado di dimostrare con ragionevole certezza l'epoca di realizzazione del manufatto. Ne consegue che solo la deduzione della parte privata di concreti elementi di fatto relativi all'epoca dell'abuso trasferisce l'onere della prova contraria in capo all'Amministrazione (tra le tante decisioni Cons. Stato VI, 25 settembre 2024, n. 7770). Ciò in quanto solo l'interessato può fornire inconfutabili atti, documenti ed elementi probatori che possano radicare la ragionevole certezza del carattere non abusivo di un'opera **edilizia**, in ragione dell'eventuale preesistenza rispetto all'epoca dell'introduzione di un determinato regime autorizzatorio dello ius aedificandi, e tali prove devono essere alquanto rigorose, non essendo sufficienti delle mere dichiarazioni sostitutive di atto notorio, per cui, in mancanza di tali prove, l'Amministrazione può negare la **sanatoria** dell'abuso, rimanendo integro il suo dovere di irrogare la sanzione demolitoria (tra le tante Cons. Stato, II; 9 ottobre 2020, n. 5994).

2.3 Il corollario di questi principi è, che a fronte della presenza di costruzioni senza titolo edilizio, il ricorrente non si può limitare a porre in dubbio e contestare la datazione dell'abuso ricostruita dall'Amministrazione, ma deve fornire la prova concreta di una realizzazione anteriore. Ad avviso del Collegio, tale prova è assente nel ricorso in esame, a fronte dell'ampio supporto probatorio fornito dall'Amministrazione nella motivazione dell'impugnata ordinanza e nel presupposto sopralluogo del 9 dicembre 2020. L'Amministrazione, inoltre, ha integrato ulteriormente le argomentazioni nella relazione dell'Area tecnica del 28 novembre 2024, ulteriormente ampliata il successivo 10 dicembre, in atti. In ogni caso già l'ordinanza impugnata chiarisce che "...non sono state reperite pratiche edilizie di alcun genere riferite agli accessori ubicati sulla corte di proprietà Mazzanti, che l'atto di acquisto della proprietà, stipulato in data 13 maggio 1994, non fornisce indicazioni utili in quanto menziona solamente un altro manufatto, non oggetto di verifica, ma non quelli in aderenza alla proprietà Rossi, che l'accatastamento, avvenuto nell'anno 2005, rappresenta un immobile di consistenza minore rispetto a quanto presente sul posto...". Per la datazione, inoltre, l'Amministrazione utilizza le foto aeree del territorio comunale agli atti del Servizio Urbanistica -Cartografia, risalenti agli anni 1972, 2003 e 2005.

2.4 Del resto nel caso in esame non sarebbe sufficiente dimostrare la realizzazione anteriore 1967. Difatti l'art. 31, comma 1, della L. n. 1150/42, nella versione originale e vigente sino al 1 settembre 1965, stabiliva che "Chiunque intenda eseguire nuove costruzioni edilizie ovvero ampliare quelle esistenti o modificarne la struttura o l'aspetto nei centri abitati ed ove esista il piano regolatore comunale, anche dentro le zone di espansione di cui al n. 2 dell'art. 7, deve chiedere apposita licenza al podestà del comune.", e quindi assoggettava a licenza **edilizia** persino gli interventi nelle zone di espansione, o comunque fuori dai centri abitati, laddove fosse esistito il piano regolatore comunale (Cons. Stato VI 20 febbraio 2024 n. 1692). Come osservato dall'Amministrazione, l'area di via degli Orti era ricompresa nella

perimetrazione del primo PRG del Comune di Senigallia del 1931, pertanto fin dal 1933 (a detta del Comune, per il “Regolamento di **edilizia** e di ornato”, del medesimo anno) vigeva l’obbligo di presentare richiesta in Comune per una nuova costruzione. In ogni caso, l’obbligo vigeva per lo meno dal 1942 per l’articolo 31 citato e, come dimostrato dal Comune medesimo, le opere sono sicuramente posteriori al 1955, epoca in cui non risultavano manufatti sull’area. Parte ricorrente afferma che non sarebbe provata l’inclusione dell’area nel piano regolatore del 1931, ma l’Amministrazione ha depositato, unitamente alla relazione del 28 novembre 2024, una tavola del Piano che non viene contestata puntualmente dal ricorrente.

2.5 Né può assumere carattere decisivo l’atto notarile di acquisto del del 13 maggio 1994, nel quale, in disparte l’identificazione o meno del garage contenuto nell’atto con l’attuale magazzino sub a) dell’ordinanza., il Notaio si limita ad acquisire la dichiarazione del dante causa del ricorrente sulla preesistenza al 1967 (peraltro non decisiva, come si è detto).

2.6 Come riportato nell’ordinanza impugnata, il magazzino e il ripostiglio di cui ai punti a) e c) dell’ordinanza medesima sono quindi presenti nella foto aerea del 1972, mentre i manufatti sub) e d) non sono presenti e sono ancora successivi. Inoltre il Comune ha documentato anche una cospicua differenza tra il manufatto sub a) risultante dalla foto (asseritamente) del 1994 allegata al ricorso e lo stato attuale del manufatto medesimo che, in ogni caso, è stato ampiamente ampliato e modificato rispetto al preesistente. Ancora, nel citato rogito notarile del 1994 non vi è alcuna menzione del portico, realizzato successivamente.

2.7 Dalla documentazione depositata dal Comune risulta quindi sufficientemente provato, in assenza di valide indicazioni contrarie, che il magazzino sub a) e il ripostiglio sub c) sono stati realizzati per lo meno in data posteriore al 1955. Risale infatti a tale data una foto aerea in cui non sono presenti manufatti sull’area di proprietà del ricorrente, foto dettagliatamente

analizzata nella relazione comunale del 10 dicembre 2024. In ogni caso il manufatto sub a) è stato profondamente modificato, in epoca ben successiva a tale data. I manufatti sub b) e d) sono invece di epoca successiva. Per nessuno di essi risulta in titolo edilizio. Sul punto parte ricorrente si limita genericamente ad affermare l'insufficienza della foto del 1955 per provare l'assenza di manufatti sull'area, senza fornire alcuna prova sull'assenza di necessità del permesso di costruire per le opere oggetto dell'ordinanza.

3 Anche il terzo motivo, con il quale si afferma il carattere pertinenziale delle opere, deve essere respinto. Il concetto di pertinenza urbanistica è più ristretto rispetto di quello civilistico ed è applicabile solo ad opere di modesta entità che risultino accessorie rispetto ad un'opera principale e non a quelle che, da un punto di vista delle dimensioni e della funzione, si connotino per una propria autonomia rispetto all'opera principale e non siano coesenziali alla stessa Cons. Stato VII 25 giugno 2024 n. 5605). Ancora, il manufatto può essere considerato una pertinenza quando, da un lato, sia preordinato ad un'oggettiva esigenza dell'edificio principale, essendo funzionalmente inserito al suo servizio, dall'altro, sia sfornito di un autonomo valore di mercato e non comporti carico urbanistico, esauendo la sua finalità nel rapporto funzionale con l'edificio principale. Un manufatto destinato a deposito non può ritenersi coesenziale al bene principale, ben potendo essere successivamente utilizzato anche in modo autonomo e separato; con la conseguenza che nella specie non emergeva neppure una mera pertinenza urbanistica, bensì una nuova costruzione (Cons. Stato VI, 21 aprile 2022 n. 3026). In ogni caso non potrebbe essere considerata irrilevante neanche la costruzione del portico, che ha una superficie totale di poco inferiore al magazzino cui è annesso (5,54X3,3), costituendo nell'insieme indubbiamente un manufatto sottoposto a permesso di costruire con conseguente inapplicabilità del regime di cui all'art. 6 bis del DPR 380/2001 e, in precedenza, dell'art. 7 della legge 9/1982. Del resto, il carattere pertinenziale di 4 manufatti (più il portico) di varie dimensioni ed usi, costituenti essenzialmente un'unica opera, viene affermato

dal ricorrente in modo generico, senza menzione del loro impatto complessivo.

3.1 Con riguardo alla natura dell'abus,. gli interventi che modifichino l'originaria consistenza fisica dell'immobile con l'inserimento di nuovi impianti e la modifica di distribuzione di volumi, integrano gli estremi della ristrutturazione **edilizia**, mentre la manutenzione straordinaria e il risanamento conservativo presuppongono la realizzazione di opere che lascino inalterata la struttura dell'edificio, nonché la distribuzione interna delle superfici (Cons. Stato VI, 24 novembre 2022, n. 10360) Ancora, nel tracciare la demarcazione fra “ristrutturazione” e “nuova costruzione” la giurisprudenza ha condivisibilmente evidenziato che in quest’ultima nozione possono rientrare anche gli interventi di ristrutturazione qualora, in considerazione dell’entità delle modifiche apportate al volume e alla collocazione dell’immobile, possa parlarsi di una modifica radicale dello stesso, con la conseguenza che l’opera realizzata nel suo complesso sia oggettivamente diversa da quella preesistente (Cons. Stato VI, 13 gennaio 2021, n. 423).

3.3 Detto ciò, nel ricorso non è fornita, ad avviso del Collegio, alcuna prova che gli interventi possano qualificarsi come ristrutturazione e, tanto meno, manutenzione straordinaria in assenza di documentazione sull’effettiva consistenza e legittimità dei manufatti originari (qualora esistenti), per cui le opere oggetto dell’ordinanza vanno qualificati come nuova costruzione.

3.4 Con riguardo alla contestata mancata applicazione della pena pecuniaria, con il termine "fiscalizzazione" dell'abuso, funzionale ad evidenziare sinteticamente e già a livello definitorio la sua sostanziale monetizzazione, si intende un rimedio alternativo eccezionalmente concesso in luogo della demolizione. In particolare, si può accedere alla fiscalizzazione sia in caso di mancanza, totale difformità o variazione essenziale dal titolo riferito a ristrutturazione **edilizia** (art. 33, comma 2, del DPR n. 380 del 2001); sia a fronte di accertata difformità solo parziale dal permesso di costruire (art. 34,

comma 2, e 2-bis, che ne ha esteso l'applicabilità anche agli interventi soggetti a SCIA alternativa al permesso di costruire di cui all'art. 23, comma 1); sia infine all'esito di un annullamento, giudiziale o in autotutela, del titolo stesso (art. 38). Ma non nell'ipotesi, più grave, di avvenuta realizzazione di una "nuova opera" in assenza di permesso di costruire o in totale difformità o variazione essenziale dallo stesso (art. 31, Cons. Stato II 25 gennaio 2024, n. 806).

3.5 Osserva sul punto il Collegio che in ogni caso, anche se fosse possibile accedere alla fiscalizzazione per parte dei manufatti, parte ricorrente non ha fornito alcuna prova riguardo la presenza di possibili danni per strutture regolarmente autorizzate e, in ogni caso, la valutazione della sussistenza delle condizioni per la c.d. fiscalizzazione dell'abuso non costituisce condizione di legittimità dell'ordinanza di demolizione, costituendo una mera eventualità della fase esecutiva, successiva all'ingiunzione a demolire (Tar Marche 29 marzo 2025 n. 232).

3.6 Con riguardo dalla richiesta di CTU sulla natura pertinenziale delle opere, il Collegio ricorda come non possa ricorrersi alla consulenza tecnica o alla verifica per colmare le lacune probatorie in cui sia incorsa una delle parti sollevandola dall'onere di fornire in giudizio un principio di prova a sostegno delle proprie deduzioni, conformemente a quanto previsto per il processo civile dall'art. 2697 c.c. e dall'art. 115 c.p.c. (tra le tante, Cons. Stato, II, 8 maggio 2020, n. 2906). Nel caso in esame parte ricorrente non fornisce un principio di prova sufficiente sul preteso carattere pertinenziale delle opere, per le considerazioni già svolte. Con riguardo all'impossibilità di demolire le opere senza pregiudizio per le parti eventualmente conformi, come già detto di tratta di questione che il ricorrente può far valere nella fase esecutiva.

4 Infine, con riguardo al quarto motivo di ricorso, il provvedimento che ordina la demolizione di un edificio abusivo, anche se emesso a distanza di tempo dalla sua realizzazione, non richiede una motivazione specifica circa le ragioni di pubblico interesse che giustificano la rimozione dell'abuso, al di là di

quelle relative al ripristino della legalità violata. Inoltre, il fatto che sia trascorso del tempo dalla realizzazione dell'opera abusiva non può comportare deviazioni da tale dovere di intervento sanzionatorio, né può generare affidamenti legittimi da parte del proprietario (Cons. Stato. VI, 15 gennaio 2025, n. 309). Non era quindi necessaria alcuna valutazione ulteriore o motivazione sulla tutela dell'affidamento del ricorrente.

5 Per quanto sopra il ricorso deve essere respinto, salvo, ovviamente la verifica delle demolizioni già effettuate medio tempore dal ricorrente, che, come già detto, dichiara di avere abbattuto il manufatto sub (d di cui all'ordinanza di demolizione impugnata.

5.1 La complessità della questione con riguardo alla ricostruzione della cronologia degli abusi consente la compensazione delle spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 10 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Renata Emma Ianigro, Presidente

Giovanni Ruiu, Consigliere, Estensore

Simona De Mattia, Consigliere

L'ESTENSORE
Giovanni Ruiu

IL PRESIDENTE
Renata Emma Ianigro

IL SEGRETARIO