

Pubblicato il 16/12/2025

N. 00518/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00348/2025 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo

sezione staccata di Pescara (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 348 del 2025, proposto da A. C., F. C., L. C., rappresentati e difesi dall'avvocato L. P. M., con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Pescara, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati P. D. M., F. P., con domicilio eletto presso lo studio P. D. M. in Pescara, Piazza Italia, n.1;

per l'annullamento

PREVIA IDONEA MISURA CAUTELARE ANCHE INAUDITA ALTERA PARTE EX ART. 56 CPA

dell'ordinanza dirigenziale n. 461 del 26/05/2025 con cui il Dirigente del "Settore edilizia e sviluppo economico" del Comune di Pescara ha dichiarato la decadenza della licenza edilizia del 30/08/1968 n. ed ingiunto ai ricorrenti la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi dei relativi fabbricati e manufatti realizzati in Pescara alla via T./Via T. nel termine di 90 giorni e disposto l'acquisizione delle aree di sedime in caso di mancata ottemperanza a detto ordine;

nonché di tutti gli altri atti prodromici, consequenziali e comunque connessi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 novembre 2025 il dott. Giovanni Giardino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- Con ricorso ritualmente notificato i Sigg. C.A., C.F. e C.L., premesso di essere proprietari di cinque fabbricati ubicati su area catastalmente individuata con il foglio di mappa n. ..., particella n., sita in Pescara tra Via T. e Via T., hanno adito l'intestato Tribunale per l'annullamento, con richiesta di sospensiva, dell'ordinanza dirigenziale n. 461 del 26/05/2025 con cui il Comune di Pescara ha dichiarato la decadenza della licenza edilizia del 30/08/1968 n..... e, conseguentemente, ha disposto la demolizione di quanto realizzato (cd. "fabbricato 6"), in ragione della sua totale difformità rispetto al permesso di costruire a suo tempo rilasciato, e il ripristino dello stato dei relativi luoghi.

La vicenda in esame si inserisce nel solco di un più ampio contenzioso instauratosi tra gli odierni ricorrenti e il Comune di Pescara che ha adottato vari provvedimenti aventi ad oggetto gli immobili dei ricorrenti con lo scopo di ripristinare il decoro e la sicurezza urbana.

Segnatamente, l'Ente civico, previo accertamento che tutti i manufatti in proprietà di parte ricorrente (facenti parte del complesso denominato "*Palazzi C.*"), versavano da diversi anni in una condizione oggettiva di generale degrado ambientale e paesaggistico da cui derivava un grave pericolo per l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, ha adottato, ai sensi dell'art. 31 del D.P.R. n.380/2001, oltre all'ordinanza oggetto della presente impugnativa, ulteriori ordini demolitori e di ingiunzione della rimozione dei restanti fabbricati, che sono stati impugnati con distinti e connessi gravami (l'ordinanza dirigenziale n. 462

del 26/05/2025 relativa al cd. “fabbricato 7” è stata impugnata con ricorso R.G. n. 350/2025; le ordinanze dirigenziali n. 459 del 26/05/2025, n. 460 del 26/05/2025 e n. 463 del 26/05/2025, relative rispettivamente al “fabbricato 5”, al “fabbricato 3” e al “fabbricato 9” sono state impuginate con ricorso R.G. n. 352/2025).

2.- Il ricorso in esame è affidato alla denuncia della seguente articolata censura con cui si deduce:

“1) Violazione e falsa applicazione degli artt. 27, 31, 34 del DPR 380/2001 s.m.i.; Violazione e falsa applicazione dell’art. 3 della l. n. 241/90 s.m.i., Violazione e falsa applicazione dei principi di diritto affermati dall’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato sent. n. 14/2024; Eccesso di potere per insufficiente e/o contraddittorietà della motivazione; Eccesso di potere per difetto di istruttoria; Eccesso di potere per erroneità dei presupposti; Violazione del principio di proporzionalità; illogicità ed irragionevolezza”.

3.- Si è costituito in resistenza al ricorso il Comune di Pescara che ha depositato agli atti di causa documenti e una memoria con cui ha contestato sia l’esposizione di fatto che i profili di diritto dedotti ed ha concluso per il rigetto del gravame in quanto privo di merito di fondatezza.

4.- Nel corso delle riunioni di comparizione delle parti disposte dal Presidente di questo T.A.R. rispettivamente in data 31/07/2025 e 22/08/2025, il patrono di parte ricorrente ha assunto l’impegno di far completare entro la data del 12/12/2025 la demolizione di almeno tre dei fabbricati oggetto dei provvedimenti impugnati caratterizzati da un più avanzato stato di degrado con maggiori pericoli di pubblica e privata incolumità.

Sicché, sulla base del predetto impegno, con decreto presidenziale n. 160/2025 del 22/08/2025, è stato disposto di posticipare al 15/09/2025 (in luogo della originaria data del 25/08/2025 entro cui l’ordine di demolizione di tutti i manufatti sanzionati avrebbe dovuto trovare integrale esecuzione da parte dei soggetti intimati) la data di acquisizione al Comune delle aree e di tutte le opere abusive.

Con comunicazione trasmessa a mezzo pec in data 10/09/2025, versata agli atti del giudizio di cui al ricorso R.G. n. 352/2025, i ricorrenti hanno comunicato all'ente civico resistente di aver ottemperato alle ordinanze dirigenziali di demolizione n. 459 del 26/05/2025, n. 460 del 26/05/2025 e n. 463 del 26/05/2025 inerenti rispettivamente al "fabbricato 5", al "fabbricato 3" ed al "fabbricato 9".

5.- Nel corso dell'udienza camerale del 12 settembre 2025, fissata per l'esame dell'invocata misura cautelare, il Presidente ha rappresentato alle parti che la condizione di degrado e abbandono foriera di pericolo per l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana interessava anche i manufatti non demoliti spontaneamente ("fabbricato 6" e "fabbricato 7"), in quanto costituenti altrettanti "*incompiuti architettonici*", ed ha quindi invitato il patrono dei ricorrenti a valutare di assumere un impegno analogo a quello già eseguito volto alla demolizione spontanea dei restanti manufatti prospettando, conseguentemente, un'ulteriore posticipazione del termine del 15/09/2025 stabilito per l'acquisizione al patrimonio comunale delle aree di sedime e delle opere abusive. Tuttavia il patrono di parte ricorrente ha esposto di non poter assumere l'impegno di cui innanzi ed ha quindi chiesto l'abbinamento al merito dell'istanza cautelare.

6.- Pertanto, con ordinanza collegiale n. 326/2025 del 15/09/2025 questo Tribunale ha fissato la trattazione del merito del ricorso all'udienza pubblica del 28 novembre 2025 dando al contempo atto che "*in assenza di spontanea esecuzione dell'ordine demolitorio e di ripristino dello stato dei luoghi nel termine fissato, nonché di mancata sospensione degli effetti del provvedimento impugnato, a decorrere dal 15 settembre 2025, ferma restando l'irrogazione della prescritta sanzione amministrativa pecuniaria, le opere abusive (allo stato non ancora demolite), l'area di sedime e le pertinenze delle stesse saranno comunque acquisite di diritto, e gratuitamente, al patrimonio comunale ai sensi dell'art. 31 commi 3 e 4 bis del D.P.R. n. 380/2001, e l'ente civico potrà sin da subito, sotto la propria responsabilità, dare piena esecuzione in via autoritativa al provvedimento demolitorio azionando i poteri repressivi che la legge impone*".

7.- In prossimità dell'udienza di trattazione di merito le parti hanno depositato memorie e repliche ex art. 73 c.p.a. riportandosi alle conclusioni rassegnate nei propri scritti difensivi e chiedendone l'integrale accoglimento.

Segnatamente il Comune di Pescara, con memoria del 24/10/2025, ha rappresentato che all'esito del sopralluogo in data 18/09/2025 disposto dal competente Servizio SUA è stata accertata, giusta verbale prot. n. 181506 del 22/09/2025, la mancata ottemperanza alle ordinanze dirigenziali n. 461 e n. 462 del 26 maggio 2025. Sicché l'Ente civico ha avviato, ai sensi dell'art. 31, comma 3, D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, le attività propedeutiche all'acquisizione dei manufatti e delle relative aree di pertinenza al patrimonio comunale; quindi, con provvedimento prot. n. 185146 del 26/09/2025 ha definitivamente accertato l'inottemperanza alle ordinanze dirigenziali n. 461 e n. 462 del 26 maggio 2025, con contestuale notifica agli interessati dell'individuazione degli immobili e delle relative aree di pertinenza, oggetto di acquisizione, per l'immissione in possesso e per la trascrizione nei registri immobiliari. Successivamente il Comune ha portato ad esecuzione l'ordinanza n. 461/2025 procedendo alla materiale demolizione del "*fabbricato 6*" oggetto dell'odierno contenzioso.

Parte ricorrente, con memoria del 25/10/2025, ha ribadito i propri assunti difensivi argomentando che il Comune avrebbe erroneamente ricondotto il fabbricato nella categoria della totale difformità, posto che lo stesso sarebbe autonomo sotto i profili sia strutturale che funzionale e che il suo completamento sarebbe stato possibile attraverso la realizzazione di interventi assentibili con una SCIA, come indicato anche nella relazione peritale di parte versata agli atti del giudizio.

9.- All'udienza pubblica del 26 novembre 2025, la causa è stata chiamata ed introitata per la decisione.

10.- Il ricorso non è meritevole di positivo apprezzamento per le ragioni appresso specificate.

10.1.- Secondo la tesi dei ricorrenti, il provvedimento impugnato sarebbe stato adottato in carenza di istruttoria atteso che nel rapporto di sopralluogo prot. 66333

del 02/04/2025 si precisava che: “*durante il sopralluogo è stato possibile accedere solo al fabbricato che nella planimetria generale della lottizzazione viene indicato con il n. 7 in quanto quello indicato con il n. 6 il vano scala era chiuso (tamponato)*”. Di talché, asseriscono i ricorrenti, le carenze riscontrate dall’Amministrazione non sarebbero dimostrate perché il Comune non avrebbe mai potuto materialmente verificarle.

Parte ricorrente contesta inoltre la qualificazione delle opere eseguite in termini di “*incompleto architettonico*” ai sensi dell’art. 31 del d.P.R. n. 380/2001, in quanto realizzate in “*totale difformità rispetto al permesso di costruire*”, ritenendo invece che le opere in questione vadano più correttamente considerate quali interventi privi di “*rilevanza edilizia*” ovvero integranti la fattispecie della “*parziale difformità*” ai sensi dell’art. 34 del d.P.R. n. 380 del 2001. Ciò in quanto risulterebbero realizzate tutte quelle parti (la struttura in cemento armato finanche collaudata, le tamponature, il tetto nonché il vano scala e le scale interne, il vano ascensore e gli elementi aggettanti) che, secondo la giurisprudenza, escluderebbero la “*totale difformità*”.

Inoltre i ricorrenti deducono che il contestato superamento dell’altezza del fabbricato per 35 cm rientrerebbe nella categoria delle “*tolleranze esecutive*” o delle “*tolleranze costruttive*” ai sensi dell’art. 34 bis DPR 380/2001, al pari del posizionamento del vano scala e del torrino.

Tutti gli assunti di cui innanzi sono privi di pregio giuridico e non meritano adesione.

10.2.- Riguardo agli assunti inerenti alla assenza di una concreta verifica da parte del Comune delle contestazioni, stante l’impossibilità riscontrata di accesso al “*fabbricato n. 6*” a causa della chiusura del vano scala, deve osservarsi che la condizione dell’immobile risulta essere stata adeguatamente vagliata dall’Amministrazione che ha potuto constatare le difformità dal sopralluogo effettuato grazie anche alla mancanza della tamponatura al piano terra e alla presenza di aperture nelle tamponature negli altri piani.

10.3.- Ciò posto, risulta evidente, dalla documentazione versata agli atti di causa, che il fabbricato di cui si controverte (ormai demolito coattivamente dal Comune) costituisce un *“incompleto architettonico”* ai sensi dell’art. 31 del d.P.R. n. 380/2001, alla luce delle coordinate ermeneutiche tracciate dall’Adunanza Plenaria con la sentenza 30 luglio 2024 n. 14.

Ai fini di un compiuto inquadramento delle questioni sottoposte, vale, anzitutto, ricostruire la cornice giuridica di riferimento e l’orientamento espresso dal Consiglio di Stato in materia.

Ai sensi dell’art 31 del testo unico approvato con il d.P.R. n. 380 del 2001 *“Sono interventi eseguiti in totale difformità dal permesso di costruire quelli che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche plano-volumetriche o di utilizzazione da quello oggetto del permesso stesso”*.

L’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 30 luglio 2024 n. 14, chiamata a pronunciarsi sulla portata applicativa della cennata disposizione normativa, ha affermato i seguenti principi:

- *“Il permesso di costruire non abilita, infatti, il titolare a realizzare qualunque manufatto, ma gli consente l’edificazione di quello specifico fabbricato descritto nel progetto (quanto all’area di sedime, al perimetro, alla sagoma, ai volumi, alle altezze, ecc.). Qualunque realizzazione dell’edificio difforme dal progetto, anche se sia ridotta la volumetria o ne siano modificati il perimetro, le sagome e le altezze, comporta una ‘divergenza tra consentito e realizzato’.* *“La ‘totale difformità’ si verifica non solo in caso di ampliamento non autorizzato, ma anche nel caso di mancato completamento della costruzione e vi sia un aliud pro alio”;*
- per *“organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche plano-volumetriche o di utilizzazione da quello oggetto del permesso stesso”* deve intendersi anche il manufatto che sia stato parzialmente edificato con il cd. *‘scheletro’*, sicchè *“nei casi di ‘divergenza tra consentito e realizzato’ rientra il*

“non finito architettonico”, il quale è ravvisabile quando le opere realizzate sono incomplete strutturalmente e funzionalmente”;

- la ‘divergenza tra consentito e realizzato’ “è configurabile quando vi è la realizzazione parziale di un complesso intervento edificatorio autorizzato (ad es. una sola costruzione autonoma e scindibile al posto di plurime costruzioni), quando i lavori si siano fermati prima dell’ultimazione del manufatto (durante la fase degli scavi o dopo la realizzazione anche parziale del solo “scheletro”), senza la copertura, le scale, i solai, il tetto o la tamponatura esterna”;

- “Nei casi di ‘divergenza tra consentito e realizzato’ rientra il “non finito architettonico”, il quale è ravvisabile quando le opere realizzate sono incomplete strutturalmente e funzionalmente, tanto da far individuare un manufatto diverso da quello autorizzato, oppure quando vi è stata la modifica dello stato dei luoghi con la realizzazione di un quid che neppure consenta di ravvisare un ‘volume’”.

- “L’art. 31 si applica quando le opere incomplete non sono autonome, scindibili e funzionali. Quando l’opera incompleta non ha tali caratteristiche e si riduce, ad esempio, alla realizzazione dei soli pali di fondazione, allo scavo del terreno, alla costruzione di pilastri o della struttura in cemento armato senza la tamponatura (c.d. scheletro), si tratta di un’opera riconducibile alla totale difformità dal permesso di costruire, in quanto di certo non può essere rilasciato il titolo abilitativo per la realizzazione di un manufatto privo di una autonoma finalità”.

10.4.- Applicate le surrichiamate linee interpretative al caso di specie rileva il Collegio che l’ordine di demolizione impugnato risulta immune dai vizi denunciati.

Deve osservarsi anzitutto che dopo la decadenza del permesso di costruire spetta al Comune, nell’esercizio della sua discrezionalità, constatare se vi sia stata una ‘divergenza tra consentito e realizzato’ ed adottare la determinazione conseguente. Nel caso di specie il Comune di Pescara ha correttamente dato applicazione ai principi in materia, atteso che il fabbricato oggetto dell’ordine

demolitorio risultava privo dei requisiti di autonomia e funzionalità. Tale circostanza emerge chiaramente dal rapporto di sopralluogo prot. 66333/2025 del 02/04/2025 ove si dà atto che *“per il fabbricato assentito con L.E. n..... risulta realizzata la struttura in cemento armato e le tamponature esterne (ad eccezione del piano terra, privo di tamponature), mentre risultano assenti gli impianti, gli infissi, le tramezzature interne, i pavimenti, i parapetti dei balconi e delle scale, i rivestimenti; dal sopralluogo inoltre è emerso che il vano scala, il vano ascensore, il torrino ed i prospetti risultano essere difformi rispetto al titolo abilitativo, l'altezza complessiva del fabbricato risulta superiore di circa 35 cm rispetto all'altezza approvata”*. Sicché il Comune ha disposto la demolizione del fabbricato e la riduzione in pristino nel pieno rispetto della previsione normativa di cui all'art. 31 del d.P.R. n. 380/2001, trattandosi di intervento realizzato in totale difformità rispetto al permesso di costruire.

Vanno pertanto respinte le deduzioni articolate dai ricorrenti secondo cui il manufatto non sarebbe ascrivibile alla categoria dell'*“incompiuto architettonico”* essendo completo di tutte le *“componenti strutturali ed architettoniche principali”*, come accertato dalla consulenza tecnica di parte redatta dall'Ing. S. C., versata agli atti di causa.

Invero, le argomentazioni di parte ricorrente sono agevolmente superabili alla luce di quanto statuito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con la citata sentenza 30 luglio 2024 n. 14 ove si rimarca che il *“non finito architettonico”* è riscontrabile quando le opere realizzate sono incomplete sia strutturalmente sia funzionalmente.

In buona sostanza, contrariamente a quanto dedotto da parte ricorrente, non risulta sufficiente a denotare la completezza dell'opera la sola realizzazione di tutti gli elementi strutturali rilevanti - peraltro assenti nel caso in esame - rendendosi necessario che l'opera sia anche idonea a svolgere la funzione per la quale è stata concepita che, nella fattispecie, si sostanzia nella funzione abitativa. Risulta così evidente che non è in grado di assolvere alla funzione abitativa un manufatto che,

come accertato dal Comune, presenti carenze strutturali e sia al tempo stesso privo di impianti, infissi, pavimenti, rivestimenti e tinteggiatura.

Al riguardo la giurisprudenza ha avuto cura di rimarcare che un manufatto è funzionalmente idoneo allo scopo per il quale era stato progettato quando *“risulti dotato di porte, finestre, impianti elettrici e idrici e collegato al sistema fognante esterno; più in particolare, nel caso di immobile da destinare ad uso abitativo, si è ritenuto che le opere interne possono considerarsi completate dal punto di vista funzionale quando siano stati ultimati anche i lavori di intonacatura e rifinitura, non essendo sufficiente al suddetto scopo la mera predisposizione dei servizi igienici, dell’impianto di riscaldamento e delle attrezzature; non è invece necessaria l’avvenuta acquisizione del certificato di agibilità”* (T.A.R. Sardegna – Cagliari, sez. II, 30 novembre 2022 n. 817).

Sulla base delle considerazioni che precedono non appaiono pertanto condivisibili le conclusioni a cui è pervenuto il tecnico di parte secondo cui la realizzazione di tutte le parti essenziali (struttura portante in cemento armato, tamponature perimetrali, copertura, vano scala e ascensore, nonché gli elementi di prospetto principali) *“conferisce agli immobili un’autonomia funzionale e una fruibilità sostanziale dal punto di vista edilizio”* e che *“ciascun fabbricato può già ora essere considerato, sul piano tecnico, funzionalmente autonomo, essendo dotato di tutti gli elementi strutturali e distributivi primari necessari per assolvere allo scopo per cui era progettato. Le opere non ancora eseguite riguardano finiture di carattere secondario ed impianti”*.

E’ poi appena il caso di rilevare che le deduzioni sulla presunta completezza funzionale dell’immobile *de quo* risultano contrastanti con le tesi difensive degli stessi ricorrenti, formalizzate nel pregresso contenzioso rubricato al RG n. 28/2024 presso questo Tribunale; in tale vertenza - che ha interessato sempre la stessa area qui in rilievo - erano stati impugnati provvedimenti del Comune mirati ad onerare i ricorrenti nella predisposizione di misure atte a ripristinare decoro e sicurezza nella zona dei cinque fabbricati abbandonati. Ebbene in

quell'occasione, i ricorrenti, lungi dal contestare lo stato di abbandono della zona e degli immobili stessi (peraltro difficilmente confutabile), avevano invece sostenuto che proprio l'elevato grado di pericolosità della zona avrebbe loro impedito di esercitare quella vigilanza e quelle iniziative di bonifica richieste dal Comune, invocando iniziative coordinate delle forze di polizia per ripristinare ordine pubblico oltre che sicuro accesso alle loro proprietà (cfr. T.A.R. Pescara, sentenza 16 aprile 2024, n. 244).

Alla luce di quanto sopra, la nuova attuale linea difensiva basata sulla completezza funzionale (fra gli altri) del fabbricato qui in esame non può non destare perplessità logiche prima ancora che giuridiche.

Da ultimo, contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, le diverse difformità riscontrate riguardanti la geometria del vano scala, la posizione del nucleo ascensore, la posizione e la geometria del torrino, le modifiche prospettiche e l'altezza complessiva del fabbricato, costituiscono modifiche strutturali rilevanti e non sono sussumibili nella categoria delle c.d. "tolleranze costruttive" di cui al comma 2 dell'art. 34 D.P.R. n. 380/2001 che, secondo il costante orientamento giurisprudenziale, sono circoscritte alle sole divergenze occorse in fase esecutiva per minime imperfezioni, di regola impercettibili, emergenti dalle lavorazioni di cantiere e non possono estendersi ad intere opere non contemplate dal titolo e ad interventi contrastanti con la disciplina urbanistica (Cons. di Stato, Sez. V, 30/10/2025, n. 8445; Cons. Stato, sez. II, 03/06/2024, n. 4975).

11.- In definitiva, risulta infondata la questione della legittimità dell'ordine demolitorio impugnato, stante la chiara riconducibilità del manufatto oggetto di demolizione alla totale difformità dal permesso di costruire, nonché l'evidente stato di abbandono e di degrado che interessava la struttura, incompatibile con ogni ragionevole tesi sulla sua asserita compiutezza architettonica. Per le ragioni esposte il ricorso è pertanto infondato e va rigettato.

12.- Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo sezione staccata di Pescara (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge nei sensi di cui in motivazione.

Condanna i ricorrenti al pagamento in favore del Comune di Pescara delle spese di lite che liquida nella misura di euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Pescara nella camera di consiglio del giorno 26 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Passoni, Presidente

Silvio Lomazzi, Consigliere

Giovanni Giardino, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Giovanni Giardino

IL PRESIDENTE

Paolo Passoni

IL SEGRETARIO