

Pubblicato il 30/10/2025

N. 08408/2025 REG. PROV. COLL.
N. 08646/2022 REG. RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8646 del 2022, proposto da Summa Advisor s.p.a. (già Summa Finance s.p.a. e Godmau Corporate Finance s.r.l.), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Giacomo Graziosi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Bologna, in persona del sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonella Trentini, Caterina Siciliano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Seconda) n. 323/2022

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod. proc. amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 22 ottobre 2025 il Cons. Davide Ponte e uditi per le parti gli avvocati Graziosi e Trentini;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Oggetto del presente appello è la sentenza del TAR Emilia-Romagna - Bologna, n. 323/2022, che ha respinto il ricorso r.g. 247 del 2017 proposto dalla Summa Finance s.p.a. (già Godmau Corporate Finance s.r.l.) avverso il provvedimento P.G. 39857 del 2/2/2017, con il quale il Comune di Bologna ha disposto la demolizione coattiva delle opere abusive realizzate nell'immobile sito in via Valle di Preda n. 13, già oggetto dell'ingiunzione di ripristino P.G. 64091/2009.

2. In primo grado, la società Godmau aveva impugnato tale ordine di ripristino (RG 570/2009). L'impugnazione veniva respinta in primo grado, con sentenza n. 1017/2016, confermata in appello dal Consiglio di Stato con sentenza n. 8785/2022, così consolidando la legittimità dell'ingiunzione del 2009.

Persistendo l'inottemperanza, la polizia locale con relazione del 26/1/2017 accertava il mancato ripristino, sicché il Comune adottava il successivo provvedimento P.G. 39857/2017 di esecuzione coattiva.

3. Avverso tale atto l'odierna appellante ha proposto il ricorso RG 247/2017, respinto dal TAR con la sentenza in questa sede gravata, che ha ribadito la natura abusiva dell'intervento, consistente in una nuova costruzione in ampliamento – realizzata con struttura lignea esternamente intonacata, insistente sul lastrico solare, alterante la sagoma e incrementante volumetria e superficie utile – eseguita in zona soggetta a vincolo paesaggistico (“zona di rispetto ambientale R6”).

4. Il TAR ha escluso la possibilità di applicare l'istituto della fiscalizzazione ex art. 34 d.P.R. 380/2001, atteso il vincolo paesaggistico

che impone la demolizione, e ha rilevato che l'appellante non ha mai presentato motivata istanza di sanzione sostitutiva, né tanto meno provato l'impossibilità della demolizione ai sensi dell'art. 15, comma 2, L.R. 23/2004. La consistenza delle opere abusive, descritta nel verbale della polizia municipale del 30/5/2008, assistito da fede privilegiata ex art. 2700 c.c., non è mai stata contestata con querela di falso.

5. Avverso la suddetta pronuncia la società, nel frattempo divenuta Summa Advisor s.p.a., ha quindi proposto appello, articolando due motivi di censura: 1) *“Errata valutazione degli atti di causa. Violazione dell'art. 15 L.R. n. 23/2004 e dell'obbligo di esatta identificazione dell'abuso nella fase di esecuzione materiale della demolizione”*; 2) *“Violazione dell'art. 23 L.R. Emilia-Romagna n. 23/2004 alla luce dell'art. 1, comma 1 del 1° Protocollo Addizionale alla C.E.D.U. e del principio di “intangibilità” della parte legittima in tema di abusi edilizi parziali (art. 34 D.P.R. n. 380/2001 e art. 15 L.R. 23/2004)”*.

L'appellante sostiene che la lite non riguardi più la legittimità dell'ingiunzione di demolizione del 2009 (già coperta da giudicato), ma la legittimità delle operazioni materiali di demolizione avviate dal Comune di Bologna nel 2017, che il TAR ha ritenuto eseguibili sulla base del verbale di accertamento del 2008 e senza alcuna preventiva valutazione della giunta, qualificata come atto meramente interno; l'appellante eccepisce che tale impostazione è erronea perché la demolizione coattiva, essendo un'ingerenza autoritativa nella proprietà privata, richiede necessariamente, ai sensi dell'art. 23 L.R. 23/2004, un progetto tecnico-economico approvato dalla Giunta comunale che identifichi con precisione la parte abusiva, distingua le opere legittime, definisca le modalità di intervento per salvaguardarle e assicuri la proporzionalità dei costi da addebitare al privato, in ossequio ai principi costituzionali e convenzionali di legalità, proporzionalità e tutela del diritto di proprietà; pertanto, l'omessa valutazione preventiva renderebbe illegittima la demolizione disposta dal

Comune con grave pregiudizio per la società, che, pur responsabile dell'abuso, ha diritto alla tutela della parte legittima dell'immobile e a sostenere solo i costi strettamente necessari, non maggiorati o indeterminati.

6. Il Comune di Bologna si è costituito in data 17/11/2022 e, con memoria depositata il 19/09/2025, ha sottolineato che tutti i precedenti ricorsi delle società ricorrenti sono stati respinti e che l'ordine di ripristino del 2009 è ormai definitivamente legittimo, con conseguente obbligo del Comune di procedere al ripristino coattivo. Il Comune appellato rappresenta che il provvedimento impugnato è un atto vincolato, soprattutto in area vincolata paesaggisticamente, e non richiede ulteriori bilanciamenti di interessi né può fondarsi su un affidamento illegittimo. I motivi d'appello sarebbero, ergo, infondati e inammissibili, in quanto già esaminati e decisi con giudicato, in violazione del principio del ne bis in idem: l'abuso (un ampliamento in legno sul lastrico, privo di titolo edilizio e autorizzazione paesaggistica) è stato individuato con precisione e la sua demolizione non comporta pregiudizi per la parte legittima dell'immobile, né è mai stata fornita prova contraria. La sanzione pecuniaria alternativa non è applicabile, e la valutazione tecnico-economica ex art. 41 DPR 380/2001 riguarda solo la fase esecutiva, con funzione meramente interna, senza incidere sulla validità dell'ordinanza. L'Amministrazione appellata chiede, pertanto, la reiezione del gravame.

Con memoria di replica del 01/10/2025, la società appellante sostiene che le difese del Comune siano fuori tema, in quanto ripropongono argomenti dei precedenti giudizi e del primo grado, senza confrontarsi con i motivi specifici di appello. Ribadisce, nel merito, come non sia più in discussione la legittimità dell'ordine di demolizione del 2009, bensì l'ordinanza del 2017 con cui il direttore del servizio edilizia ha ordinato ad altri settori comunali di procedere direttamente alla demolizione, senza che fosse mai avvenuta una corretta e precisa identificazione delle opere abusive nonché

l'omissione del Comune della fase preliminare prevista dall'art. 23 L.R. 23/2004, che impone una valutazione tecnico-economica della giunta prima dell'esecuzione materiale, demandando invece agli uffici "esecutori" l'individuazione delle opere da demolire sulla base di atti istruttori lacunosi e contraddittori. L'appello, dunque, non riguarderebbe la fiscalizzazione dell'abuso o la legittimità dell'ingiunzione del 2009, ma la necessità di un accertamento preciso e preventivo, a tutela della parte legittima dell'immobile, che il provvedimento impugnato ha omesso, risultando quindi illegittimo.

7. All'udienza di smaltimento del 22 ottobre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

8. L'appello è infondato.

9. Preliminarmente, a fronte del limitato oggetto del giudizio – concernente la demolizione coattiva che il Comune si è trovato costretto ad adottare in seguito all'inottemperanza degli ordini sanzionatori pregressi – non sono ammissibili tutte le deduzioni che coinvolgano gli atti presupposti ormai divenuti definitivi: l'ordine di demolizione e l'accertamento della relativa inottemperanza.

10. In relazione ai restanti profili, le affermazioni di parte appellante si scontrano con le risultanze istruttorie, ben evidenziate dalle difese comunali, a partire dalla accertata consistenza e natura dell'abuso: la realizzazione in zona vincolata di un ampliamento sul lastrico solare di un edificio esistente che ha comportato un aumento di volumetria e di superficie utile, realizzato nel maggio del 2008, in assenza di titolo abilitativo edilizio ed in assenza di autorizzazione paesaggistica.

11. Tale consistenza e natura ne rende – in assenza di una contraria prova assente nella specie – evidente la rimovibilità che, inadempita dalla parte privata onerata, ha fatto carico sulla parte pubblica nei termini normativamente previsti, quale doverosa conseguenza delle sanzioni edilizie dettate ex lege.

12. Infine, va condivisa la giurisprudenza consolidata a mente della quale l'approvazione prevista dall'art. 41, comma 1, t.u. edilizia vigente ratione temporis ha una valenza meramente interna all'organizzazione comunale, in quanto era finalizzata a consentire un controllo da parte dell'organo collegiale sulle modalità di esecuzione dell'intervento, tenuto conto della possibilità di affidare i relativi lavori (anche a trattativa privata) e soggetti terzi e degli inevitabili riflessi finanziari dell'operazione sul bilancio dell'amministrazione, e l'eventuale mancanza è dunque inidonea a inficiare la legittimità dell'ordine di demolizione.

13. Vanno per il resto condivise le valutazioni ed argomentazioni poste a base della sentenza di prime cure. La presente decisione è stata assunta tenendo conto dell'ormai consolidato "principio della ragione più liquida", corollario del principio di economia processuale (cfr. Cons. Stato, Ad. pl., 5 gennaio 2015, n. 5, nonché Cass., Sez. un., 12 dicembre 2014, n. 26242), che ha consentito di derogare all'ordine logico di esame delle questioni e tenuto conto che le questioni sopra vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, ex plurimis, per le affermazioni più risalenti, Cass. civ., Sez. II, 22 marzo 1995, n. 3260, e, per quelle più recenti, Cass. civ., Sez. V, 16 maggio 2012, n. 7663, e per il Consiglio di Stato, Sez. VI, 19 gennaio 2022, n. 339), con la conseguenza che gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

14. Le spese del presente grado di giudizio, liquidate come da dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

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

Condanna parte appellante al pagamento delle spese del presente grado di giudizio, liquidate in complessivi euro 4.000,00 (quattromila/00), oltre accessori dovuti per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente

Davide Ponte, Consigliere, Estensore

Giovanni Tulumello, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere

Francesca Picardi, Consigliere

L'ESTENSORE

Davide Ponte

IL PRESIDENTE

Fabio Franconiero

IL SEGRETARIO