

Pubblicato il 10/06/2026

N. 04676/2026REG.PROV.COLL.
N. 08967/2024 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 Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8967 del 2024, proposto dal Comune di Padova, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Marina Lotto, Vincenzo Mizzoni e Giovanni Corbyons, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Cicerone, n. 44;

contro

Imom s.r.l.s., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Emiliano Bandarin Troi e Flavia Degli Agostini, con domicilio digitale come da p.e.c. dei registri di giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione seconda, n. 839 del 2 maggio 2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio della Imom s.r.l.s.;

visti tutti gli atti della causa;

relatore, nell'udienza pubblica del giorno 21 aprile 2026, il consigliere Francesco Frigida e uditi per le parti gli avvocati Giovanni Corbyons ed Emiliano Bandarin Troi;
ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito:

- a) dall'ordine di sospensione dei lavori del 21 settembre 2015 emesso dal Comune di Padova, settore edilizia privata, ufficio zona centro, nell'ambito della pratica n. 5365/2015 inerente a una segnalazione certificata di inizio attività per la realizzazione di una recinzione dell'area di proprietà della Imom s.r.l.s. (in via fra' Paolo Sarpi n. 9), costituita da un «*cordolo/fondazione in calcestruzzo con sovrastante recinzione metallica*»;
- b) dall'ordinanza demolizione del suddetto manufatto emessa dal medesimo ufficio in data 28 ottobre 2015 nell'ambito della su citata pratica;
- c) per quanto di ragione, dall'art. 42.6 delle norme tecniche di attuazione del piano degli interventi del Comune di Padova.

2. Tali atti sono stati impugnati dalla Imom s.r.l.s. con il ricorso n. 1713 del 2015 proposto dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto e affidato a tre motivi compendiativi in: «*Violazione dell'art. 27 e dell'art. 37 del D.P.R. 380/2001 e dell'art. 94 l.r. n. 61/1985. Erroneità della motivazione per carenza del presupposto. Violazione dell'art. 42 della Costituzione*»; «*Eccesso di potere per travisamento o per omessa valutazione dei presupposti fattuali. Illegittimità per violazione dell'art. 42.6 delle NTA del Comune di Padova*» e «*Illegittimità dell'art. 42.6 delle NTA del Comune di Padova per violazione dell'art. 42 della Costituzione, per violazione dell'art. 841 c.c. e per violazione del principio di proporzionalità*».

3. Il Comune di Padova si è costituito nel giudizio di primo grado, resistendo al ricorso.

4. Con l'impugnata sentenza n. 839 del 2 maggio 2024, il T.a.r. per il Veneto, sezione seconda, ha accolto il ricorso e, per l'effetto, ha annullato i

provvedimenti amministrativi impugnati e ha condannato l'ente ricorrente al pagamento delle spese di lite, liquidate in euro 2.000, oltre agli accessori di legge.

4.1. In particolare, il collegio di primo grado ha osservato che: *«La tesi della ricorrente intorno alla quale ruota l'intero gravame è che la installazione di una rete a tutela della proprietà privata rientra tra gli interventi di edilizia libera o, al massimo al massimo sottoposto regime abilitativo della segnalazione certificata di inizio attività, in ogni caso non sanzionabile con la demolizione anche perché non incompatibile con l'art. 42.6 delle NTA a tutela del sistema bastionato. (...) in effetti dalla documentazione fotografica in atti è possibile verificare che la rete in argomento è fissata a un cordolo in cemento, il quale, conformemente a quanto indicato nella Scia presentata l'1.9.2015, è completamente interrato. (...) Sul punto, è noto l'orientamento costante della giurisprudenza secondo il quale l'intervento di installazione di una recinzione ad un fondo (senza muretto) può realizzarsi previa presentazione di SCLA, potendo agevolmente ricondursi gli interventi intesi allo ius excludendi alios che costituisce una facoltà tipica del diritto di proprietà ed è attribuita al titolare del diritto dominicale direttamente dalla legge (segnatamente dall'art. 841 c.c.) e di regola non è comprimibile da un atto amministrativo (ex multis T.A.R. Napoli, sez. VIII, 3/12/2021, n. 7787). (...) Nel caso di specie, non si è in presenza di un muretto in superficie e non è quindi configurabile alcuna cubatura con conseguente impatto edilizio, in quanto – come detto – è stato realizzato un cordolo interrato che svolge la mera funzione di sostegno della rete ed è pressoché invisibile».*

5. Con ricorso ritualmente notificato e depositato – rispettivamente in data 29 novembre 2024 e in data 2 dicembre 2024 – il Comune di Padova ha proposto appello avverso la su menzionata sentenza, articolando tre motivi e riproponendo, ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a. *«le eccezioni e le controdeduzioni di diritto del Comune di Padova assorbite o non esaminate nella sentenza di primo grado, come articolate nella memoria depositata al TAR Veneto in data 29.3.2024 e precisamente»* (...) l'*«Improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse alla decisione».*

6. La Imom s.r.l.s. si è costituita in giudizio, chiedendo il rigetto del gravame e riproponendo, ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a. *«le eccezioni e le controdeduzioni di diritto, assorbite e non esaminate espressamente dal Tar Veneto nella sentenza impugnata, come articolate nel ricorso introduttivo e negli scritti difensivi del giudizio di primo grado»*.

7. In vista dell'udienza di discussione la società interessata ha depositato una memoria in data 20 marzo 2026 e l'amministrazione comunale ha depositato memoria di replica in data 30 marzo 2026. Con tali atti defensionali le parti hanno ulteriormente illustrato le proprie tesi e insistito sulle rispettive posizioni.

8. La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 21 aprile 2026.

9. L'appello è infondato e deve essere respinto alla stregua delle seguenti considerazioni.

10. In via pregiudiziale, va rigettata, siccome infondata, l'eccezione (formulata dal Comune di Padova in primo grado, non vagliata dal T.a.r. e riproposta in sede di gravame) di improcedibilità del ricorso di primo grado per sopravvenuta carenza di interesse alla decisione con riferimento all'impugnazione dell'ordinanza di sospensione dei lavori *«atteso che parte ricorrente non trarrebbe alcuna utilità né vantaggio dall'annullamento di detto provvedimento il cui termine di efficacia è ampiamente decorso»*.

Sul punto si rileva che: a) il provvedimento di sospensione era stato impugnato insieme all'ordinanza di demolizione; b) esso era di per sé lesivo e può esserlo tuttora trattandosi di un atto prodromico all'ordinanza di demolizione, tantoché essa lo richiama e i motivi svolti dall'interessata in primo grado sono stati tutti diretti avverso ambedue i provvedimenti.

11. Tramite il primo motivo d'impugnazione – esteso da pagina 5 a pagina 7 del gravame – l'appellante ha lamentato: *«VIOLAZIONE E/O ERRONEA APPLICAZIONE E INTERPRETAZIONE DELL'ART. 42.6 N.T.A. - CARENZA DI MOTIVAZIONE»*.

12. Con la seconda doglianza – estesa da pagina 7 a pagina 9 del gravame – l'amministrazione comunale ha dedotto: «*VIOLAZIONE E/O ERRONEA APPLICAZIONE E INTERPRETAZIONE DELL'ART. 42.6 DELLE N.T.A. - ERRONEA VALUTAZIONE DELLA SITUAZIONE DI FATTO - TRAVISAMENTO DEI FATTI E DEGLI ATTI DEPOSITATI*».

13. Mediante il terzo motivo – esteso da pagina 9 a pagina 12 del gravame – l'appellante ha lamentato: «*FALSA E/O ERRONEA APPLICAZIONE DELL'ART. 841 C.C. - TRAVISAMENTO DELLA FATTISPECIE – ERRONEA VALUTAZIONE DEGLI INTERESSI PUBBLICI E PRIVATI*».

14. Per ragioni di carattere logico e stante la sua valenza assorbente, innanzi tutto va vagliato il secondo motivo.

15. Esso è infondato.

Nella fattispecie in esame, come emerge univocamente dalla documentazione (anche fotografica) versata in atti, la recinzione realizzata dall'interessata è composta da una rete di fil di ferro verde, montata, a soli fini statici, su un cordolo (pacificamente in calcestruzzo armato) totalmente interrato, sicché non vi sono pannelli o muri in grado di coprire la visuale, né alcun effettivo muretto di sostegno. È smentito, quindi, quanto sostenuto dall'appellante secondo cui (come ribadito anche nella memoria di replica) la recinzione comprometterebbe completamente la visibilità del sistema Bastionato di mura cinquecentesche e sarebbe composta da un «*cordolo di fondazione in calcestruzzo armato largo 40/50 cm e profondo 50 cm, non amovibile, con sovrastante rete di lamiera stirata zincata e rivestita a telai strutturali in acciaio zincato dell'altezza di 2 m. in rete metallica*» e trattandosi peraltro di un'affermazione distonica rispetto a quanto riportato nell'ordinanza di sospensione nell'ordinanza di demolizione, dove si fa riferimento rispettivamente a un «*cordolo/fondazione in calcestruzzo con prevista sovrastante recinzione metallica*» e a «*cordolo/fondazione in calcestruzzo (...) infissione deli stanti nella fondazione di calcestruzzo (...) installazione di una rete a rombi*». Il quadro non muta per il riferimento effettuato in primo grado

dall'amministrazione comunale (e inserito tra le deduzioni riproposte in libello introduttivo del gravame) a una rigogliosa siepe (oggetto di fotografie versate in atti dinanzi al T.a.r.), poiché, da un lato e in via dirimente, si tratta di una inammissibile integrazione postuma della motivazione delle ordinanze di sospensione dei lavori e di demolizione e, dall'altro, la siepe non è il manufatto oggetto del giudizio.

Alla luce dei dati fattuali la recinzione potrebbe soggiacere, al massimo, al modulo procedimentale della segnalazione certificata, ma in realtà, secondo il consolidato orientamento di questo Consiglio (da cui il Collegio non intende discostarsi) una simile ipotesi rientra nell'area dell'edilizia libera, in quanto *«l'apposizione di cancelli e recinzioni, funzionali alla delimitazione della proprietà, rientra nello ius excludendi alios e si inquadra, anche in relazione ai materiali utilizzati, tra gli interventi di finitura di spazi esterni di cui all'articolo 6, comma 1, lettera e-ter), del D.P.R. 30 giugno 2001, n. 380, per cui rientra fra le ipotesi di edilizia libera e non richiede alcun titolo edilizio (Cons. Stato (...) Sez. VI id, 2 gennaio 2020, n. 34; id. 29 novembre 2019, n. 8178) (cfr. Cons. Stato, sez. II, sent. 26.09.2022, n. 8267 (...) secondo cui: “Con riguardo alla doglianza sub a) va rilevato che, l'apposizione di cancelli e recinzioni, funzionali alla delimitazione della proprietà se, come nello specifico, di modeste dimensioni (la recinzione misura mt 3,30, uno dei due cancelli è visivamente lungo circa un terzo della detta recinzione e l'altro ha una lunghezza di mt 3,80) si inquadra tra gli interventi di finitura di spazi esterni di cui all'articolo 6, comma 1, lettera e-ter), del D.P.R. 30/6/2001, n. 380, applicabile ratione temporis, per cui rientra fra le ipotesi di edilizia libera (Cons. Stato, Sez. VI, 2/1/2020, n. 34 si vedano anche Cons. Stato, Sez. VI, 29/11/2019, n. 8178; 4/1/2016, n.10; Sez. IV, 15/12/2017, n. 5908 e 14/6/2018, n. 3661; Sez. II, 12/10/2020, n. 6048, secondo cui costituisce jus receptum il principio in base al quale non è necessario un idoneo titolo edilizio per la realizzazione di una recinzione nel caso in cui sia posta in essere una trasformazione dalla quale, per l'utilizzo di materiale di scarso impatto visivo e per le dimensioni ridotte dell'intervento, non derivi un'apprezzabile alterazione ambientale, estetica e funzionale)»* (Cons. Stato, sez. VII, 19 dicembre 2025, n. 10136).

Nel caso di specie l'interessata ha comunque reputato di inoltrare una segnalazione certificata di inizio attività (non necessaria).

In ogni caso, anche laddove, in ipotesi, la recinzione fosse sussistente nel senso affermato dal Comune (il che non è), non muterebbe alcunché, in quanto l'opera (maggiormente impattante, ma non costituente comunque un volume, né una struttura di sostegno di un manufatto volumetrico), sarebbe assentibile non mediante permesso di costruire, bensì con segnalazione certificata di inizio attività, che nel caso *de quo* è stata comunque presentata.

In proposito, va evidenziato che la circostanza, dedotta dall'appellante, secondo cui la recinzione integra un «*manufatto non agevolmente amovibile dotato dei caratteri di stabilità, permanenza, durevolezza nel tempo*» è del tutto irrilevante, giacché la stabilità dell'opera non implica di per sé la modifica dell'assetto urbanistico, qualora l'intervento non sia sussumibile nel quadro di una vera e propria edificazione, potendo, quindi, la recinzione essere apposta in regime di edilizia libera o, al limite e in presenza di un reale muretto (e non di un semplice zoccolo d'appoggio della rete), tramite segnalazione certificata di inizio attività.

Svolte le suesposte precisazioni, va ribadito che nel caso di specie la recinzione non ostacola la visuale del sistema bastionato, né imprime all'area una destinazione diversa da quella prevista dalla disciplina urbanistica, non determina alcun aumento di carico urbanistico, alcun impatto visivo sul territorio, né alcun deturpamento del paesaggio, fermo restando che l'area non è sottoposta a vincolo paesaggistico.

In sostanza, stante la sua esiguità, l'opera non va ricondotta all'esercizio dello *ius aedificandi*, bensì all'esercizio da parte del proprietario dello *ius excludendi alios*, coesenziale facoltà del diritto domenicale, tantoché, ai sensi dell'art. 841 del codice civile, «*Il proprietario può chiudere in qualunque tempo il fondo*». Siffatta facoltà non è incisa dalla presenza di un vincolo (non paesaggistico, né storico-culturale di competenza della Soprintendenza archeologia, belle arti e

paesaggio) recato soltanto dalle norme tecniche di attuazione del piano comunale degli interventi.

In definitiva, poiché l'opera di recinzione, sebbene a carattere tendenzialmente permanente, è connotata di una struttura minimale, leggera e non opaca, essa rientra nell'area dell'edilizia libera e a fortiori può essere assentita utilizzando il modulo procedimentale della segnalazione certificata di inizio attività (necessario per più robuste recinzioni murarie o in pannelli opachi).

Tanto premesso e considerato che qualora siano realizzati interventi senza preventiva presentazione della dovuta segnalazione certificata di inizio attività ovvero in difformità alla stessa, l'amministrazione, ai sensi dell'art. 37, comma 1, del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, può irrogare soltanto la sanzione pecuniaria, nel caso *de quo*, pur laddove sussistano difformità tra la segnalazione e la recinzione (il che è comunque in concreto da escludere, come si vedrà al paragrafo 18), esse non consentivano al Comune di Padova di emettere un ordine repressivo, come illegittimamente avvenuto nel caso di specie.

Avendo adottato una misura ripristinatoria fuori dalle ipotesi previste (anche considerando, per mera ipotesi non concretamente riscontrabile, l'opera di tipo abusivo), l'ordine di demolizione e il previo ordine di sospensione dei lavori sono illegittimi per violazione da parte dell'amministrazione comunale degli articoli 27, comma 2, e 37 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, siccome, rispettivamente, l'area non è soggetta a vincolo di inedificabilità assoluta e, ad ogni modo e in via radicalmente e pregiudizialmente assorbente, per le difformità rispetto a una denuncia certificata di inizio attività (peraltro indimostrata) non vi è possibilità di sanzione repressiva.

16. Quanto sopra illustrato circa la radicale mancanza in capo all'ente locale del concreto potere repressivo assorbe ogni ulteriore motivo d'impugnazione e ogni ulteriore considerazione.

17. Ferma restando la suddetta valenza assorbente del rigetto del secondo motivo, per esigenze di completezza il Collegio reputa opportuno evidenziare l'infondatezza anche del primo e del terzo motivo d'impugnazione.

18. Al riguardo, si osserva che, come correttamente evidenziato dal T.a.r., posto che l'area su cui insiste la recinzione non è inedificabile, l'opera non è abusiva.

A differenza di quanto sostenuto dall'appellante, invero, l'art. 42.6 delle norme tecniche di attuazione del piano degli insediamenti del Comune di Padova non imprime un vincolo di inedificabilità assoluta all'area (rientrante nel cosiddetto sistema bastionato) e, in ogni caso, non esclude una mera recinzione, sempreché l'intervento non precluda oppure comprometta la visibilità o la riconoscibilità delle storiche mura di cinta e dei loro annessi architettonici.

Ciò posto, nel caso di specie la rete a rombi (con funzione di tutela della proprietà e non ornamentale) non ostacola la visibilità delle mura, assicurando una trasparenza frontale sostanzialmente totale, con la conseguenza che non è stato frustrato l'interesse pubblico generale alla tutela del sistema bastionato (tra l'altro tutelato soltanto da disposizione regolamentare di fonte comunale e che andrebbe comunque bilanciato con l'interesse del proprietario alla chiusura del fondo, garantito da norma di legge).

19. L'integrale rigetto dei motivi di gravame determina il nuovo assorbimento di ulteriori motivi e deduzioni svolte dalla ricorrente in primo grado, già ivi assorbite e tempestivamente riproposte.

20. In conclusione l'appello deve essere respinto.

21. In applicazione del principio della soccombenza, al rigetto dell'appello segue la condanna dell'amministrazione appellante al pagamento, in favore della società appellata, delle spese processuali del presente grado di giudizio, che si liquidano in dispositivo tenuto conto dei parametri stabiliti dal decreto del Ministro della giustizia 10 marzo 2014, n. 55 e dall'art. 26, comma 1, del codice del processo amministrativo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione seconda, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna il Comune di Padova al pagamento, in favore della Imom s.r.l.s., delle spese di lite del presente grado di giudizio, liquidate in euro 4.000 (quattromila), oltre al 15% per spese generali e agli accessori di legge.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 21 aprile 2026, con l'intervento dei magistrati:

Luigi Massimiliano Tarantino, Presidente FF

Francesco Frigida, Consigliere, Estensore

Cecilia Altavista, Consigliere

Francesco Guarracino, Consigliere

Maria Stella Boscarino, Consigliere

L'ESTENSORE

Francesco Frigida

IL PRESIDENTE

Luigi Massimiliano Tarantino

IL SEGRETARIO