

Pubblicato il 12/11/2024

N. 20116/2024 REG.PROV.COLL.
N. 10055/2020 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 il Lazio

(Sezione Seconda Stralcio)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10055 del 2020, proposto da Francesco Zugaro, rappresentato e difeso dall'avvocato Davide Angelucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Bracciano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Claudia Bolognini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- dell'ordinanza n. 97 del 25/08/2020 Area LL.PP. Urbanistica Edil. Ambiente e Territorio del Comune di Bracciano notificata in data 05/09/2020;
- del verbale della Polizia Locale di Bracciano n. 10/2020 registrato al Protocollo 24760 del 12/08/2020;
- di ogni altro atto presupposto, prodromico, consequenziale e/o, comunque, connesso a quelli impugnati, anche laddove non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Bracciano;

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 11 ottobre 2024 il dott. Luca Iera e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Il signor Zugaro è proprietario dal 2016 di un fondo sito nel Comune di Bracciano, via Settevene - Palo 1° Tronco, censito in Catasto e distinto al foglio 25, particella 770, posto in un'area qualificata come zona agricola di "pregio paesaggistico" nel vigente PRG e quindi sottoposta a vincolo paesaggistico.

Con verbale della Polizia municipale del 12.8.2020 veniva accertata l'esecuzione di alcune opere edilizie, realizzate "in assenza di titolo edilizio", consistenti in particolare nella realizzazione: di un *"piazzale prospiciente il cancello d'ingresso con pavimentazione in calcestruzzo di mq 138"*; di una *"scala in muratura avente 13 (lato est) e camminamento largo 1 mt parzialmente pavimentato con calcestruzzo a vista e parte in pietrame, completo di ringhiera in ferro"* garantisce la stabilità del terreno"; di un *"muro di contenimento in blocchetti di tufo a faccia vista con altezza media mt 1,30"*; di *"un immobile costituito da blocchi di tufo ... internamento pavimentato ... le pareti sono intonacate ... è presente impianto elettrico e le finiture sono di tipo residenziale"*; ed altri manufatti.

Il Comune ha quindi adottato l'ordine di demolizione dell'abuso edilizio n. 97 del 25/8/2020.

Il signor Zugaro ha impugnato l'ordine di demolizione. Dopo aver premesso che le opere abusive sono state realizzate prima del 1996 quando l'area era edificabile - divenendo poi a vocazione agricola e di pregio paesaggistico, e

quindi destinato al solo uso agricolo, solo con il nuovo PRG entrato in vigore nell'anno 2009 - affida il ricorso a cinque motivi.

Ad avviso del ricorrente l'ordinanza sarebbe illegittima poiché: a) i manufatti sul terreno sarebbero stati edificati prima di acquistare il terreno, su area edificabile (primo motivo); b) sarebbe stata violato l'art. 34, comma 2, del DPR 380/2001, in quanto il Comune non avrebbe considerato che i "presunti abusi consistono principalmente in opere di carattere necessario a garantire la stabilità e la messa in sicurezza del terreno data la particolare situazione orografica dello stesso" (secondo motivo); c) sarebbe stato violato il principio del legittimo affidamento in quanto si era determinata "una situazione giuridica favorevole" con "un certo grado di stabilità nella sfera giuridica del destinatario", oltre alla violazione del termine ragionevole di 18 mesi ai sensi dell'art. 21-nonies della legge n. 241/1990, avendo l'amministrazione adottato il provvedimento in presenza di abusi "sicuramente antecedenti al 1996" (terzo motivo); d) l'ordinanza non apparirebbe adeguatamente motivata "sia in ordine alla natura degli interventi realizzati da parte ricorrente, sia in ordine alla data di realizzazione degli stessi", nonché in ordine alla fattispecie normativa dell'abuso (quarto motivo); e) il Comune non avrebbe differenziato "adeguatamente le tipologie di presunti abusi ai fini dello specifico interesse pubblico motivazionale" (quinto motivo); f) il Comune non avrebbe adottato "la comunicazione di avvio del procedimento, necessario ai sensi della legge 241 del 1990, salvo le ipotesi di urgenza non riscontrabili nel caso in esame trattandosi di presunti abusi antecedenti al 1996".

Il Comune si è costituito in giudizio replicando puntualmente ai motivi di ricorso.

All'udienza dell'11.10.2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

I motivi di ricorso, che possono essere trattati congiuntamente attesa la loro stretta connessione, non sono fondati.

L'ordinanza di demolizione ha natura di atto dovuto e vincolato in quanto va adottata al ricorrere dell'accertamento dell'illecito, senza che il decorso del

tempo abbia rilevanza, sicchè l'obbligo della motivazione - inteso nella sua essenzialità – è sufficientemente assolto con l'indicazione dei presupposti di fatto attraverso i quali sia comunque possibile ricostruire l'iter logico seguito dall'amministrazione. La demolizione inoltre ha carattere reale in quanto prescinde dalla responsabilità del proprietario o dell'occupante, dovendo essere emanata anche nei confronti di chi non abbia commesso la violazione, ma si trovi al momento della sua emanazione in un rapporto con la res tale da consentire la restaurazione dell'ordine giuridico violato (Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria n. 9/2017 e n. 16/2023).

Nel caso di specie, il Comune ha esattamente individuato l'abuso materiale che è stato realizzato, nonché le disposizioni giuridiche che sono state violate ossia: i) gli artt. 31 e 44 lett. b) e c), d.p.r. N. 380/2001, in quanto le opere sono state poste in essere senza ottenere il permesso di costruire ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. e), d.p.r. n. 380/2001, necessaria poiché l'immobile è in un'area sottoposta a vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 134 del d.lgs. n. 43/2004; ii) gli artt. 94-95 del d.p.r. n. 380/2001 in quanto mancava la denuncia e la relativa autorizzazione del Genio Civile per le opere in cemento armato; iii) ed inoltre ha accertato il contrasto della destinazione d'uso dei manufatti rispetto alla disciplina vigente.

Dagli atti di causa non risulta inoltre che parte ricorrente abbia ottenuto un titolo idoneo a realizzare le opere in contestazione nel periodo antecedente al 1996 allorquando l'area aveva vocazione edificabile.

Ne consegue che il Comune, avendo accertato l'assenza di un titolo abilitativo a realizzare le opere, ha correttamente adottato l'ordinanza di demolizione ai sensi dell'art. 31, comma 2, del d.p.r. n. 380/2001 e dell'art. 167, comma 1, del d.lgs. n. 42/2004, trattandosi di opere che, al momento dell'accertamento dell'abuso, erano prive della preventiva autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'art. 146 del d.lgs. n. 42/2004 e del successivo permesso a costruire ai sensi dell'art. 10 del d.p.r. n. 380/2001.

Né invero risulta violato l'art. 34, comma 2, del T.U. Edilizia, non avendo l'amministrazione comunale, secondo parte ricorrente, tenuto conto, nell'adozione del provvedimento, del reale pregiudizio che la demolizione può arrecare alla stabilità complessiva del terreno.

L'art. 34, comma 2, cit., prevede che “Quando la demolizione non può avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità, il dirigente o il responsabile dell'ufficio applica una sanzione pari al triplo del costo di produzione, stabilito in base alla legge 27 luglio 1978, n. 392, della parte dell'opera realizzata in difformità dal permesso di costruire, se ad uso residenziale, e pari al triplo del valore venale, determinato a cura della agenzia del territorio, per le opere adibite ad usi diversi da quello residenziale”.

Secondo la giurisprudenza, tale indicazione non costituisce un requisito di validità del provvedimento di demolizione; è nella fase esecutiva della demolizione che andrà valutata l'obiettivo impossibilità di ottemperare all'ordine stesso senza pregiudizio per la parte conforme ed è onere della parte ricorrente dimostrare, in questa fase, che non è possibile operare la demolizione se non in pregiudizio della “parte eseguita in conformità” (Consiglio di Stato, Sez. VI, 25.1. 2024, n. 785).

Infine, il provvedimento non risulta viziato né in relazione alla dedotta violazione del legittimo affidamento del privato né a causa della mancata comunicazione di avviso del procedimento ai sensi dell'art. 7 della legge n. 241/1990.

Sotto il primo profilo si osserva che, attesa l'oggettiva non riconducibilità della tardiva adozione del provvedimento di demolizione al quadro generale dell'autotutela che presuppone l'adozione di un provvedimento illegittimo ma favorevole, la semplice inerzia da parte dell'amministrazione nell'esercizio di un potere/dovere finalizzato alla tutela di rilevanti finalità di interesse pubblico non è idonea a far divenire legittimo ciò che (l'edificazione *sine titulo*) è sin dall'origine illegittimo. Allo stesso modo, tale inerzia non può certamente radicare un affidamento di carattere “legittimo” in capo al proprietario

dell'abuso che non è stato destinatario di un atto amministrativo favorevole idoneo a ingenerare un'aspettativa giuridicamente qualificata.

Sotto il secondo profilo viene in rilievo la disciplina dell'art. 21-octies, comma 2, legge n. 241/1990 ("Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato"). Poiché l'ordine di demolizione è un atto di natura vincolata la sua adozione, non preceduta dalla comunicazione di avvio del procedimento, non comporta la sua annullabilità in quanto è palese che il dispositivo del provvedimento non poteva che essere quello della demolizione dell'abuso edilizio.

In conclusione, il ricorso non è fondato e va pertanto respinto.

La soccombenza comporta la condanna al pagamento delle spese di lite ai sensi dell'art. 26 c.p.a. e dell'art. 91 c.p.c. che vengono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna parte ricorrente al pagamento delle spese di giudizio in favore dell'amministrazione resistente che si liquidano nella somma complessiva di Euro 3.000,00, oltre Iva, Cap, spese generali.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 ottobre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Benedetto Nappi, Presidente

Filippo Maria Tropiano, Consigliere

Luca Iera, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Luca Iera

Benedetto Nappi

IL SEGRETARIO