

Pubblicato il 22/07/2020

Sent. n. 8588/2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 11529 del 2008, proposto dal sig. [omissis], rappresentato e difeso dall'avv. Alessandro Anselmi, con domicilio eletto presso la Segreteria del T.A.R. in Roma, Via Flaminia n. 189;

contro

Comune di Campagnano di Roma, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Roberto Venettoni, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Cesare Fracassini, n. 18;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia:

- dell'ordinanza di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi n. [omissis] adottata dal Comune di Campagnano di Roma;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Campagnano di Roma;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 84 D.L. n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 luglio 2020 la dott.ssa Roberta Mazzulla e uditi con collegamento da remoto i difensori delle parti, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato in data 14.11.2008 e depositato in data 9.12.2008, il ricorrente, quale comproprietario, unitamente al coniuge [omissis], di un fabbricato ubicato in [omissis] del Comune di Campagnano di Roma, assentito con concessione edilizia n. [omissis], ha impugnato il provvedimento n. [omissis] con cui il predetto ente locale, ai sensi dell'art. 31 D.P.R. n. 380/2001, gli ha ordinato l'integrale demolizione del fabbricato in questione, in quanto realizzato, a tutti i livelli di cui si compone (piano interrato, piano terra e primo piano), in totalità difformità rispetto al predetto titolo concessorio.

1.2 Nello specifico, sono state contestate al ricorrente le difformità appresso trascritte:

“a) *PIANO INTERRATO (seminterrato rilevato)*:

1) *Il piano interrato è stato eseguito come piano seminterrato, in quanto il lato sud è completamente scoperto, mentre i lati est e a ovest lo sono soltanto parzialmente con una altezza media fuori terra di circa 1.50 mt (1.20 + 0.30 di solaio) e una maggiore volumetria di mc 126.72; inoltre risultano eseguite delle finestre non previste in progetto;*

2) Il locale garage, è stato trasformato in residenziale, attraverso la realizzazione di impianti tipici degli ambienti residenziali come l'impianto fermo idraulico e la predisposizione di scarichi per la cucina;

3) L'intercapedine, disposta sul lato nord, è stata ampliata e trasformata in residenziale con la realizzazione di un bagno, un disimpegno, una camera con impianto TV e Internet, e un locale centrale idrica con accesso esterno;

4) La parte di intercapedine posta sul lato nord è stata ampliata;

5) La scala è stata eseguita in senso opposto a quello da progetto;

6) Dietro il vano scala è stato effettuato un ampliamento (riportato anche al piano terra e al piano primo), dove è stato installato l'impianto ascensore e realizzato uno stanzino con la centralina elettrica per il funzionamento dello stesso;

7) L'altezza del piano è di mt 3,20 (2,90 + 0,30 di solaio), mentre quella di progetto è di mt 3,00 (2,70 + 0,30 di solaio).

Tali abusi hanno comportato una maggiore superficie residenziale complessiva di mq 129.81 e una volumetria di mc 415.39 rispetto a quella residenziale assentita.

b) PIANO TERRA:

8) La zona destinata a "deposito attrezzi agricoli" risulta comunicante con la parte abitativa ed è stata trasformata in residenziale attraverso l'esecuzione di tramezzi interni, impianti tecnologici idrici sanitari; la disposizione e le dimensioni delle finestre sono difformi dal progetto, in quanto sul lato est non sono state realizzate, sul lato sud è stata ricavata una finestra, tipo oblo, e sul lato nord sono state realizzate tre finestre invece delle due lucifere poste a mt 2.00 dal pavimento di progetto,

9) Nel prospetto sud, accanto al vano scala, è stato effettuato un ampliamento di dimensioni mt 4.00 x 2.40 ricavando un ascensore ed un ripostiglio;

9) L'altezza del piano è di mt 3,37 (3.07 + 0,30 di solaio), mentre quella di progetto è di mt 3 (2.70 + 0,30 di solaio), realizzando così una maggiore volumetria di circa mc 31.98;

10) La scala è stata eseguita in senso opposto a quello da progetto ed è stata ampliata la cucina a scapito del wc;

L'ampliamento e il cambio di destinazione d'uso hanno comportato una maggiore superficie residenziale complessiva di mq 101.96 e una volumetria di mc 343.60 rispetto a quella residenziale assentita.

c) PIANO PRIMO:

12) E' stato realizzato un ampliamento sul lato nord delle dimensioni di ml 1.50 x 8.30 dove sono stati ricavati un bagno ed ingrandita una camera da letto;

13) Il vano scala è stato disposto in senso opposto a quello da progetto ed è stata/realizzata una finestra non presente;

14) Le disposizioni interne dei vani sono state modificate rispetto a quelle autorizzate.

Tali abusi hanno comportato una maggiore superficie residenziale complessivi di mq 12.45 e una volumetria di mc 37.35 rispetto a quella residenziale assentita.

[...]

Tutti gli abusi rilevati ai vari piani hanno comportato una maggior superficie e una volumetria residenziale rispettivamente di mq 330.66 e mc 828.32, mentre per gli accessori agricoli di mq 84.48 e mc 126.72".

Il Comune ha ritenuto che le opere abusive sopra trascritte siano state eseguite in totale difformità rispetto al progetto assentito con la [omissis], così determinandosi all'esercizio del potere sanzionatorio/acquisitivo di cui all'art. 31 D.P.R. n. 380/2001, mediante l'adozione dell'ordine demolitorio in epigrafe indicato.

2. Avverso l'ordinanza in questione è, dunque, insorto il ricorrente, affidando il gravame ai motivi di diritto appresso sintetizzati e raggruppati per censure omogenee.

"1. violazione e falsa applicazione degli artt. 7 ed 8 della L. 241/1990 - mancata partecipazione della parte intimata al procedimento amministrativo".

L'ordinanza di demolizione sarebbe illegittima in quanto adottata senza la preventiva attivazione del necessario contraddittorio endo-procedimentale, con conseguente frustrazione delle garanzie partecipative di cui agli artt. 7 e ss. l. n. 241/90.

“2. *eccesso di potere per errore nei presupposti in fatto e per sviamento - violazione e falsa applicazione dell'art. 32 T.U. 380/2001*”;

“3. *violazione del combinato disposto degli artt. 31 T.U. 380/2001 e 32 Costituzione*”.

Se solo l'amministrazione avesse considerato atomisticamente le singole difformità tra il realizzato e l'assentito, si sarebbe avveduta dell'intervenuta esecuzione di un organismo edilizio in parziale non già totale difformità rispetto alla concessione edilizia n. 35/2002, con conseguente incoerenza tra la natura dei singoli abusi realizzati ed il potere sanzionatorio esercitato.

Ciò in considerazione, innanzitutto, della pretesa non cumulabilità, tra le volumetrie in eccesso rispetto alle assentite, di quelle relative al cd. vano ascensore nonché allo spostamento del vano scala, trattandosi di volumi tecnici, come tali irrilevanti dal punto di vista urbanistico-edilizio. Sarebbero, inoltre, privi di rilievo urbanistico-edilizio sia le variazioni degli spazi interni al fabbricato che il diverso posizionamento delle finestre.

Quanto, invece, alle volumetrie in eccesso aventi destinazione residenziale, poste in essere anche mediante il mutamento della destinazione d'uso degli ambienti preesistenti, si tratterebbe di difformità necessitate dalle precarie condizioni di salute della sorella del ricorrente, in parte realizzate, avuto specifico riguardo all'annesso agricolo, in assenza di opere edilizie ed al fine di far fronte ad esigenze personali di natura transitoria.

3. Il Comune di Campagnano di Roma ha resistito al gravame mediante articolate deduzioni difensive.

4. In vista della trattazione della causa nel merito, l'amministrazione resistente ha eccepito l'inammissibilità del gravame avendo questo Tribunale, con sentenza della Sezione II Quater del 14.11.2019, n. 13055, rigettato il ricorso n. 6156/2008 R.G. proposto, avverso la stessa ordinanza di demolizione, dal coniuge dell'odierno ricorrente, parimenti sanzionato quale comproprietario delle opere abusive.

Ad avviso dell'amministrazione si sarebbe, dunque, formato un “giudicato esterno” sulla medesima materia del contendere e ciò renderebbe l'odierno ricorso inammissibile.

4. In occasione dell'udienza pubblica del 7 luglio 2020, in vista della quale le parti hanno insistito nelle rispettive difese mediante il deposito di memorie conclusive, la causa è stata trattenuta in decisione ex art. 84 D.L. n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27.

5. Preliminarmente, il Collegio deve farsi carico di scrutinare l'eccezione di inammissibilità del gravame per intervenuta formazione di un giudicato esterno sulla medesima *res controversa*.

6. L'eccezione è priva di pregio.

Il cd. giudicato esterno, intangibile per qualunque altra autorità giudiziaria chiamata a decidere su identica questione (cd. "efficacia pan-processuale" del giudicato) presuppone una perfetta coincidenza non soltanto della cd. *res controversa*, in termini di *petitum* e *causa petendi*, ma anche delle parti che da quel giudicato rimangono “vincolate” (cfr. T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 20/08/2019, n.747; T.A.R. Lazio Latina, sez. I, 10/7/2015 n. 517; Cassazione civile sez. II, 10/01/2019, n. 484; Consiglio di Stato, sez. V, 3/5/2012 n. 2542).

6.1 Nel caso in esame, la sentenza T.A.R. n. 13055/2019 con cui, a richiesta dell'altro comproprietario, è stata scrutinata la legittimità della medesima ordinanza di demolizione - in disparte la verifica circa l'identità o meno delle censure poste a base dei due gravami - non può avere valore di “*giudicato esterno*” attesa la parziale alterità delle odierne parti in causa rispetto a quelle coinvolte nel giudizio definito con la decisione in questione.

L'odierno ricorrente è, invero, rimasto del tutto estraneo al ricorso n. 6156/2008 R.G., definito con il giudicato di cui alla sentenza summenzionata e, come tale, non può ritenersi da esso vincolato.

6.2 L'inesistenza del preteso “giudicato esterno” risulta, peraltro, del tutto coerente con la facoltà, pacificamente riconosciuta dalla giurisprudenza amministrativa, che il comproprietario dell'opera edilizia attinta da un unico ordine demolitorio proponga un'impugnazione distinta ed autonoma rispetto a quella dell'altro comproprietario, parimenti destinatario della medesima sanzione, i cui esiti,

evidentemente, non possono condizionare il separato gravame da quest'ultimo promosso (cfr. Consiglio di Stato sez. VI, 04/05/2020, n. 2813; n. 6288 del 2008; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 14/02/2020, n. 205; T.A.R. Valle d'Aosta, Aosta, sez. I, 07/08/2019, n. 43; T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 02/08/2018, n. 5171).

7. Passando, dunque, al merito del ricorso, lo stesso è infondato per le ragioni appresso indicate.

8. Priva di pregio si appalesa la prima censura, tendente a contestare la mancata comunicazione di avvio del procedimento ex art. 7 e ss. l. n. 241/90.

Ed invero, in base ad un costante orientamento giurisprudenziale, pienamente condiviso dal Collegio, in materia di vigilanza e repressione degli abusi edilizi, la pretermissione delle garanzie endo-procedimentali - peraltro nella specie azionate, con avviso del 30.10.2007 - non ha alcuna portata invalidante, ai sensi dell'art. 21 *octies* L. n. 241/90, trattandosi di un potere dovuto e vincolato rispetto al quale qualunque apporto partecipativo sarebbe superfluo ed ultroneo (in tal senso si vedano, tra le tante, TAR Campania, Salerno, sez. II, 18.06.2019, n. 1061; 11.06.2019, n. 971; Consiglio di Stato sez. IV, 28/03/2019, n.2052; T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 08/04/2019, n.1917; Consiglio di Stato sez. IV, 12/10/2016, n.4204; T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 09/04/2015, n.620; Cons. Stato, Sez. V, 7.7.2014, n. 3438; T.A.R. Liguria, Sez. I, 22.4.2011, n. 666; T.A.R. Umbria, 5.6.2007, n. 499; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III 10.10.2014 n. 5285).

9. Anche le ulteriori censure, scrutinabili congiuntamente, non colgono nel segno.

Ciò se solo si considerano il numero e l'obiettiva consistenza delle difformità rilevate dal Comune tra quanto assentito con il progetto di cui alla concessione edilizia n. 35 del 27.06.2002 e quanto, di fatto, realizzato dall'odierno ricorrente.

Quest'ultimo, lungi dal contestare l'esistenza dei plurimi abusi rilevati, si è limitato a criticarne, invero a torto per come si vedrà appresso, la rilevanza urbanistico-edilizia ai fini sanzionatori, peraltro adducendo, a pretesa scriminante, esigenze di natura personale del tutto inidonee ad eliderne l'illegittimità.

10. Ed invero l'odierno istante ha, innanzitutto, costruito al di sopra del piano di campagna quel piano che, secondo le indicazioni progettuali, avrebbe invece dovuto essere completamente interrato, peraltro mutandone in parte qua la destinazione d'uso da "garage" a "residenza", con conseguente creazione di superficie e volumetria non assentite ed aggravio del carico urbanistico.

Analoghi incrementi volumetrici e del carico urbanistico sono stati abusivamente ricavati al piano terra (I piano f.t.), mediante l'aumento dell'altezza del piano nonché la variazione della destinazione d'uso del deposito attrezzi agricoli a residenza.

Ulteriori ampliamenti sono stati poi realizzati al primo piano (II f.t.), mediante la creazione *ex novo* di vani aggiuntivi, laddove è stato ricavato un bagno oltre ad essere stata ingrandita una camera da letto.

Siffatti abusi, rilevati ai vari livelli, hanno complessivamente comportato una maggior superficie e una volumetria residenziale dell'intero fabbricato rispettivamente di mq. 330.66 e mc. 828.32, mentre per gli accessori agricoli di mq. 84.48 e mc. 126.72.

11. Gli abusi in parola, doverosamente considerati nel loro insieme, hanno effettivamente determinato, per come rilevato dal Comune di Campagnano Romano, l'edificazione di un fabbricato, per caratteristiche tipologiche, plano-volumetriche e di utilizzazione, integralmente diverso da quello oggetto della concessione edilizia n. 35/2002.

11.1 Siffatta valutazione complessiva e non già parcellizzata, per come preteso dal ricorrente, di tutta l'attività edilizia da quest'ultimo posta in essere - innanzi alla quale, a ben vedere, scolora la pretesa irrilevanza urbanistica delle singole modifiche del vano ascensore, del vano scale, così come della diversa distribuzione delle opere interne - risulta pienamente legittima in quanto coerente con quell'orientamento giurisprudenziale anche di questa Sezione secondo cui la consistenza degli abusi contestati deve essere apprezzata considerandoli "*nel loro insieme e non atomisticamente*" (così T.A.R. Lazio Roma, sez. II, 14/11/2019, n. 13055).

Ed ancora "*Nel ponderare l'impatto urbanistico di un intervento edilizio consistente in una pluralità di opere deve effettuarsi una valutazione globale delle stesse, atteso che la considerazione atomistica*

dei singoli interventi non consente di comprendere l'effettiva portata della complessiva operazione posta in essere. Ne discende che i singoli abusi eseguiti vanno riguardati nella loro interezza e, proprio perché visti nel loro insieme, possono determinare quella complessiva alterazione dello stato dei luoghi che legittima la sanzione demolitoria e persuade della sua appropriatezza e proporzionalità rispetto a quanto realizzato” (così T.A.R. Campania Salerno, sez. II, 04/11/2019, n. 1900).

12. Tutti gli abusi contestati nell'ordinanza oggetto di gravame - ivi inclusi i mutamenti delle destinazioni di uso effettuati, ancorché senza opere, sia al piano seminterrato (da “garage” a “residenza”) che al piano terra (da “deposito agricolo” a “residenza”) qualificabili in termini di variazioni essenziali ex art. 23 ter e 32 D.P.R. n. 380/2001, giacché comportanti l'assegnazione delle relative unità immobiliari ad una diversa categoria funzionale oltre che un evidente aggravio del carico urbanistico ex D.M. 2 aprile 1968 - hanno, invero, determinato la realizzazione di un manufatto totalmente diverso, per cubatura, superfici, destinazioni di uso, sagoma e prospetti, da quello assentito, così legittimando l'adozione della più grave delle sanzioni edilizie, ossia quella demolitoria/acquisitiva di cui all'art. 31 D.P.R. n. 380/2001 (cfr. Consiglio di Stato sez. VI, 12/12/2019, n.8454; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 18/09/2019, n. 11065; TAR Campania, Napoli, II, 10/12/2018, n. 7052).

13. In conclusione, il ricorso è infondato e, come tale, deve essere rigettato.

14. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna parte ricorrente al pagamento, in favore del Comune di Campagnano di Roma, della complessiva somma di € 2.000,00, a titolo di spese di lite, oltre rimborso forfettario, IVA e CPA come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2020 con l'intervento dei magistrati:
Donatella Scala, Presidente

Marco Bignami, Consigliere

Roberta Mazzulla, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Roberta Mazzulla

IL PRESIDENTE
Donatella Scala

IL SEGRETARIO