

Pubblicato il 17/11/2020

Sent. n. 12049/2020

REPUBBLICA ITALIANA

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 1257 del 2009, proposto da [omissis], rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Caso, Giuseppe Ciaglia, con domicilio eletto presso lo studio Studio Legale Associato Caso - Ciaglia in Roma, via Savoia, 72;

contro

Comune di Roma, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Sergio Siracusa con domicilio eletto presso l'Avvocatura del Comune di Roma;

sul ricorso numero di registro generale 7138 del 2009, proposto da Magnante Giovanni, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Caso, Giuseppe Ciaglia, con domicilio eletto presso lo studio Francesco Caso in Roma, via Luigi Boccherini, 3;

contro

Comune di Roma, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Sergio Siracusa, con domicilio eletto presso l'Avvocatura del Comune di Roma;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 1257 del 2009:

della Determinazione Dirigenziale n. [omissis], con cui il Comune di Roma, Municipio XI, ha disposto la demolizione, ai sensi dell'art 31 del D.P.R. n 380/2001, delle opere ivi descritte, eseguite nel complesso immobiliare sito in Roma, Via [omissis], nonché, di ogni altro atto presupposto preordinato, conseguente o comunque connesso all'anzidetto provvedimento, ancorché non cognito, se ed in quanto illegittimo e lesivo;

quanto al ricorso n. 7138 del 2009:

della Determinazione Dirigenziale n. [omissis], con cui il Comune di Roma, Municipio XI, ha preso atto dell'acquisizione gratuita al patrimonio comunale delle opere ivi descritte e ha quindi disposto l'immissione dell'Amministrazione comunale nel possesso dei manufatti, e di ogni altro atto o provvedimento presupposto, preordinato, conseguente o comunque connesso all'anzidetto provvedimento, ancorché non cognito, se ed in quanto illegittimo e lesivo;

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 30 ottobre 2020 il dott. Silvio Giancaspro 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 rubricato sub n. 1257/2009 [omissis] ha impugnato la Determinazione Dirigenziale n. [omissis], con cui il Comune di Roma ha ingiunto nei suoi confronti la demolizione delle opere abusive ivi descritte.

1.1. In particolare, il sig. Magnante ha rappresentato le seguenti circostanze:

- il ricorrente “è proprietario, in Roma, via [omissis], di un appezzamento di terreno con sovrastanti manufatti destinati ad attività commerciale, giusta contratto di compravendita del [omissis]”;
- l’area su cui insistono i manufatti è soggetta a vincolo paesaggistico;
- “in origine, l’anzidetto terreno apparteneva alla [omissis], la quale, tra il 1995 ed il 2000, vi realizzava le opere oggi in contestazione, destinandole a deposito e ricovero di mezzi e materiali per l’edilizia”;
- “l’Amministrazione intimata, senza interporre alcuna comunicazione di avvio del procedimento sanzionatorio, con la gravata determinazione, ha ingiunto al ricorrente la demolizione, ex art. 31 d.P.R. n. 380/2001, delle seguenti opere: "1) *Su una tettoia costituita da struttura in tralicci di metallo con copertura in lamiera coibentata di dimensioni mt. 25.00x18.00 con altezza variabile da mt. 5.80 al colmo a mt. 4.20 alla gronda, con pilastri parzialmente interrati per una profondità di mt 2.25 circa, già accertata e contestata in data 06/12/1995 [...] sono stati eseguiti i seguenti interventi: A) ampliamento della tettoia preesistente portandola alle attuali dimensioni di mt. 30.000x18.50; B) scavo e rimozione della terra sottostante la copertura per un'altezza media di mt 2.25 circa; C) completa tamponatura dei lati della tettoia con pareti in muratura. Con i predetti interventi è stato, pertanto, realizzato un capannone di dimensioni mt 30.00x128.50, interrato di mt. 2.25 circa rispetto alla quota di campagna, provvisto di vano di accesso di dimensioni mt 5.00x4.00 di altezza, completamente pavimentato all'interno con battuto di cemento e provvisto di due vani attigui tra loro di dimensioni complessive mt 5.00x2.50x2.80 di altezza adibiti ad uso ufficio e bagno. 2) Posa in opera di pavimentazione mista in asfalto e battuto di cemento tra l'ingresso del lotto di terreno ed il capannone per una superficie di mq. 300 circa; 3) realizzazione di una tettoia in struttura metallica copertura con lamiera recata coibentata di dimensioni mt 16.00x18.00x4.00 di altezza; 4) sottostante la tettoia descritta al punto (3) è stato realizzato un manufatto in muratura di dimensioni esterne mt. 7.00x7.00x2.70 di altezza, ad uso residenziale [...]*".

1.2. Ciò premesso, il ricorrente ha denunciato l’illegittimità della predetta determinazione sotto i seguenti profili:

- “elusione delle garanzie di partecipazione procedimentale previste dalla legge n. 241/1990” (motivo sub 1);
- il provvedimento è stato notificato soltanto al ricorrente, laddove il provvedimento impugnato “avrebbe dovuto essere notificato anche al soggetto che, all’epoca degli abusi, aveva la materiale e concreta disponibilità del bene; ossia, al soggetto che materialmente ha realizzato le opere in contestazione” (motivo sub 2);
- le opere oggetto dell’ingiunzione demolitoria sono da qualificare alla stregua di pertinenze, sicché “avrebbero potuto, al più, essere assoggettate a mera sanzione pecuniaria ex art. 37, D.P.R. n. 380/01”, ma non “potevano essere comminate di ripristino ex art. 31, D.P.R. n. 380/01” (motivo sub 3).

1.3. A seguito della rituale notificazione del ricorso si è costituita in giudizio l’Amministrazione comunale.

2. Con successivo ricorso rubricato sub n. 7138/2009 [omissis] ha altresì impugnato la Determinazione Dirigenziale n. [omissis], con cui il Comune di Roma, Municipio XI, a seguito dell’inottemperanza all’ingiunzione demolitoria, ha preso atto del conseguente effetto acquisitivo al patrimonio comunale e ha quindi disposto l’immissione dell’Amministrazione nel possesso dei manufatti abusivi.

2.1. In sintesi, parte ricorrente ha denunciato che:

- “l’omessa notificazione della sanzione ripristinatoria al responsabile dell’abuso integra un’illegittimità dell’ordine di demolizione che riverbera ora anche sul verbale di accertamento della

mancata inottemperanza e sulla determinazione oggi gravata, atteso che questa risulta idonea, unitamente all'altra, ad incidere sulla posizione giuridica del ricorrente” (motivo sub 1.1.);

- il provvedimento impugnato è rivolto “nei confronti di un soggetto che non è responsabile dell'abuso ai sensi del citato art. 31, commi 3 e 4, né si trova nella materiale disponibilità del bene, per essere stato locato alla [omissis]” (motivo sub 1.2.);

- le opere oggetto dell'ingiunzione demolitoria sono da qualificare alla stregua di pertinenze, sicché “avrebbero potuto, al più, essere assoggettate a mera sanzione pecuniaria” (motivo sub 2).

2.2. Anche in questo caso si è costituita in giudizio l'Amministrazione comunale per resistere al ricorso.

2.3. Con ordinanza n. 4392 del 25.09.2009, questo TAR ha rigettato l'istanza di sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato “per carenza di *fumus boni iuris*, in considerazione dell'intervenuta realizzazione delle opere edilizie in assenza di titolo abilitativo”.

2.4. Il predetto pronunciamento cautelare è stata confermato dal Consiglio di Stato, con ordinanza n. 1083/2010, nel presupposto che “l'appello non evidenzia [...] motivi idonei a sovvertire le conclusioni cui è pervenuto il Tribunale, con riferimento alla mancata esecuzione dell'ordine di demolizione di manufatti ormai riconosciuti come abusivi”.

3. Nella pubblica udienza di smaltimento del 30.10.2020 i ricorsi n. 1257 del 2009 e n. 7138 del 2009 sono stati trattenuti in decisione.

4. Per evidenti ragioni di connessione i due ricorsi possono essere riuniti onde definirli con unica sentenza ai sensi dell'art. 70 c.p.a.

5. Il ricorso n. 1257/2009 è infondato.

5.1. L'omessa comunicazione dell'avvio del procedimento non inficia il provvedimento impugnato, dal momento che la statuizione demolitoria - che si riferisce ad opere compiutamente descritte nelle relative componenti strutturali - è sostanzialmente vincolata in ragione della mancanza del titolo edilizio: “La natura vincolata delle determinazioni in materia di abusi edilizi esclude la possibilità di apporti partecipativi dei soggetti interessati e, conseguentemente, di un obbligo di previa comunicazione di avviso di avvio del procedimento finalizzato alla repressione degli stessi. Ciò anche in applicazione dell'art. 21 octies, comma 2, primo periodo, l. n. 241/1990 secondo cui non è annullabile il provvedimento adottato in violazione delle norme sul procedimento amministrativo, qualora per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato” (T.A.R. Campania Napoli, Sez. VI, 03/08/2020 n. 3455); “L'ordine di demolizione di un immobile accertata la natura abusiva, non necessita della previa comunicazione di avvio di procedimento; questo, infatti, è atto vincolato che non potrebbe avere un contenuto diverso” (TAR Sicilia Catania, Sez. I, 22/07/2020 n. 1863).

5.2. L'art. 31, co. 2, del T.U. Edilizia prevede che “il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, accertata l'esecuzione di interventi in assenza di permesso, ... ingiunge al proprietario e al responsabile dell'abuso la rimozione o la demolizione, indicando nel provvedimento l'area che viene acquisita di diritto, ai sensi del comma 3”.

Stante il chiaro disposto della norma, che individua distinti profili di responsabilità, l'Amministrazione comunale ha legittimamente ingiunto la demolizione al ricorrente in qualità di proprietario delle opere abusive.

E' appena il caso di osservare che, trattandosi di posizioni concorrenti, rispetto alla configurazione della responsabilità ripristinatoria del ricorrente, quale proprietario dei manufatti, è indifferente che il medesimo non sia l'autore delle opere, o che comunque l'intimazione non sia stata rivolta (anche) nei confronti del responsabile dell'abuso: “La demolizione di un immobile abusivo con l'obiettivo di ripristinare la legalità violata, non è una sanzione rivolta solo contro il responsabile dell'abuso, ma può essere legittimamente irrogata nei confronti del proprietario dell'immobile anche se non responsabile dello stesso atteso che in tale veste si trova in una relazione giuridica qualificata con l'immobile oggetto di abuso edilizio” (T.A.R. Toscana Firenze, Sez. III, 06/04/2020 n. 397).

5.3. Quanto poi al fatto che le opere in questione non sarebbero soggette al previo rilascio del p.d.c. in quanto qualificabili alla stregua di mere pertinenze, si osserva che:

- le opere descritte sub n. 1) hanno complessivamente concorso a realizzare “un capannone di dimensioni mt 30.00x128.50 ... provvisto di due vani attigui tra loro ... adibiti ad uso ufficio e bagno”, con la conseguente creazione di nuovi volumi che escludono la natura pertinenziale dell'intervento: “Il carattere pertinenziale rilevante a fini urbanistici transita attraverso le seguenti coordinate identificative: opere che non comportino un nuovo volume; opere che comportino un nuovo e modesto volume tecnico (così come definito a fini urbanistici, fermo restando che anche i volumi tecnici mantengono rilievo ai fini paesaggistici, dovendosi essi considerare ai fini dell'applicazione del divieto di rilascio di autorizzazioni in sanatoria)” (T.A.R. Lombardia Brescia, Sez. I, 29/11/2018 n. 1141);

- le opere individuate sub n. 2), che consistono in “Posa in opera di pavimentazione mista in asfalto e battuto di cemento tra l'ingresso del lotto di terreno ed il capannone per una superficie di mq. 300 cima”, determinano la stabile modificazione dei luoghi e quindi configurano un intervento di trasformazione edilizia del territorio: “La realizzazione di un piazzale in cemento costituisce nuova costruzione ai sensi dell'art. 3 comma 1, lett. e), d.P.R. n. 380 del 2001, determinando un consumo di suolo e, dunque, una trasformazione tendenzialmente irreversibile di quest'ultimo, che richiede il permesso di costruire” (T.A.R. Campania Napoli, Sez. VIII, 07/11/2016 n. 511);

- lo stesso dicasi in riferimento alla tettoia di cui al n. 3), realizzata “in struttura metallica copertura con lamiera recata coibentata di dimensioni mt 16.00x18.00x4.00 di altezza”, ed al sottostante “manufatto in muratura di dimensioni esterne mt. 7.00x7.00x2.70 di altezza, ad uso residenziale” descritto sub 4), dal momento che si tratta di un intervento che, considerato nel suo complesso, aggrava il carico urbanistico;

- peraltro, anche a voler considerare il manufatto indicato sub 3, in modo autonomo dalla struttura in muratura, resta il fatto che: “Un'ampia tettoia avente copertura metallica con pannelli coibentati in lamiera non è assimilabile a una mera pertinenza del fabbricato principale abusivo, configurandosi invece come un manufatto autonomo e impattante, che - comportando una trasformazione del territorio - necessita del preventivo rilascio del permesso di costruire” (T.A.R. Lombardia Brescia, Sez. I, 05/06/2019 n. 546).

6. Parimenti infondate sono le doglianze articolate con il ricorso n. 7138/2009.

6.1. Quanto ai motivi sub 1.1 e 2, basti osservare che il rigetto del ricorso proposto per l'annullamento dell'ordinanza di demolizione esclude che possano essere ravvisati i profili di illegittimità derivata contestati avverso il provvedimento di acquisizione al patrimonio comunale.

6.2. Né vale lamentare che i manufatti in questione siano stati locati ad un soggetto terzo, come pure è stato denunciato dal ricorrente con il motivo sub 1.2., dal momento che resta ferma la responsabilità del proprietario ai fini acquisitivi, non avendo questi offerto alcuna prova di essersi attivato nei confronti del conduttore al fine di addivenire alla demolizione delle opere: “Il proprietario dell'opera abusiva, per sottrarsi alle conseguenze dell'ordine di demolizione rimasto inottemperato, deve dimostrare non soltanto la propria estraneità alla commissione degli abusi e la messa in pratica di tutte le misure offerte dall'ordinamento per impedire gli abusi stessi, ma anche di aver intrapreso tutte le iniziative idonee a ripristinare lo stato dei luoghi nei sensi e nei modi richiesti dall'autorità amministrativa, se del caso attivandosi nei confronti di colui che abbia la disponibilità del bene per costringerlo ad eseguire la demolizione” (T.A.R. Toscana Firenze, Sez. III, 05/05/2020 n. 536).

6.3. Per le anzidette ragioni anche il ricorso n. 7138/2009 merita di essere rigettato.

6.4. La particolarità della vicenda giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Stralcio), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, così dispone:

- riunisce i ricorsi n. 1257 del 2009 e n. 7138 del 2009;

- rigetta i ricorsi riuniti.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 ottobre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Gatto Costantino, Presidente

Ofelia Fratamico, Consigliere

Silvio Giancaspro, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Silvio Giancaspro

IL PRESIDENTE

Salvatore Gatto Costantino

IL SEGRETARIO