



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 Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8881 del 2014, proposto da Roma Capitale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Umberto Garofoli, domiciliataria in Roma, via del Tempio di Giove, 21;

contro

Emilio Napoli non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Quater) n. 07197/2014, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il Cons. Francesco De Luca nell'udienza pubblica del giorno 10 dicembre 2020 svoltasi ai sensi dell'art. 25 Decreto Legge n. 137 del 28 ottobre 2020 attraverso l'utilizzo di piattaforma "Microsoft Teams";

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso dinnanzi a questo Consiglio Roma Capitale appella la sentenza n. 7197 del 2014 con cui il Tar Lazio, Roma, ha accolto il ricorso di prime cure, proposto avverso la determinazione dirigenziale n. 44328 del 2012, recante l'ingiunzione al pagamento della sanzione pecuniaria di € 15.000,00, nonché l'ordine di rimozione o demolizione delle opere e il ripristino dello stato dei luoghi, ai sensi dell'art. 16, comma 5, L.R. n. 15 del 2008, in ragione della realizzazione di interventi abusivi in via Marcantonio Bragadin, n. 75.

In particolare, Roma Capitale, a fondamento del proprio gravame, ha rilevato che:

- con verbale n. 643 del 29.9.2010 la Polizia Roma Capitale ha riscontrato la realizzazione di abusi edilizi in Roma, via Marcantonio Bragadin, consistenti nella chiusura di un balcone con oggetto nel cortile interno condominiale, tramite la realizzazione di una veranda in alluminio e vetri, di muri di divisione interna e di un tramezzo tra il vano cucina ed il vano bagno;
- l'intervento edilizio, avendo determinato un aumento di volumetria e non risultando assentito da alcun titolo edilizio, veniva qualificato come intervento di ristrutturazione edilizia in assenza del relativo titolo abilitativo;
- di conseguenza, Roma Capitale, comunicato con nota prot. n. 62906 del 23.11.2010 l'avvio del procedimento amministrativo per gli accertati abusi, ha adottato la determina dirigenziale censurata in prime cure, con cui, in ritenuta applicazione dell'art. 16 L.R. Lazio n. 15/2008, ha ingiunto al ricorrente sia il pagamento di € 15.000,00, sia la demolizione dell'opera e il ripristino dello stato dei luoghi da compiersi entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento sanzionatorio;

- con ricorso dinnanzi al Tar Lazio il Sig. Napoli ha censurato la legittimità della determinazione comunale, chiedendone l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia;

- Roma Capitale si è costituita in giudizio, in resistenza al ricorso;

- il primo giudice ha accolto il ricorso, rilevando che, ai sensi dell'art. 33, comma 4, d.P.R. n. 380 del 2001, la sanzione pecuniaria e la demolizione hanno carattere alternativo, e non cumulativo; sicché la norma regionale va letta ed interpretata anche alla luce della corrispondente previsione della legge statale e in maniera coerente con la relativa prescrizione; con la conseguente necessità di procedere all'annullamento integrale dell'atto, spettando a seguito di ciò all'amministrazione il compito di decidere quale sanzione applicare, previa richiesta del parere indicato dal comma 4 dell'art. 33.

2. Roma Capitale ha appellato la sentenza di prime cure, articolando un unico motivo di impugnazione incentrato sulla *“corretta applicazione dell'art. 16, comma 5, della L.R. Lazio 15/2008”*.

In particolare, secondo quanto dedotto dall'appellante:

- ai sensi del combinato disposto dei commi 4 e 5 dell'art. 16 L.R. n. 15 del 2008, in presenza di opere abusive eseguite su immobili, anche non vincolati, compresi nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici del 21 aprile 1968, il competente dirigente è tenuto ad ingiungere, in via cumulativa, sia la demolizione e il ripristino dello stato dei luoghi, sia il pagamento di una sanzione pecuniaria da 2 mila 500 euro a 25 mila euro, senza che, pertanto, possa residuare alcuna discrezionalità sull'applicazione in forma alternativa della sanzione demolitoria in luogo di quella pecuniaria;

- nella specie i presupposti di applicazione della norma in commento risultavano accertati, tenuto conto che, da un lato, si faceva questione di opere in assenza di titolo edilizio, realizzate all'interno delle zone omogenee A di cui al D.M. n.

1444/68, dall'altro, era stato chiesto il prescritto parere della commissione comunale per il paesaggio, senza ottenere riscontro nei novanta giorni successivi;

- l'art. 33, comma 4, DPR n. 380/01 non potrebbe operare nella specie, prevalendo l'art. 16, comma 5, L.R. n. 15 del 2008 in applicazione dei criteri di specialità e di successione di leggi nel tempo; né potrebbe dubitarsi della legittimità costituzionale della disposizione regionale, essendosi in presenza di una disciplina, afferente alla materia del governo del territorio – in relazione alla quale le Regioni sono tenute al rispetto dei soli principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato –, tesa ad applicare proprio un principio fondamentale dettato dalla legislazione regionale – rinvenibile nell'esigenza di tutelare una determinata categoria di immobili anche se non vincolati direttamente – mediante il rafforzamento delle garanzie di tutela degli immobili siti in luoghi di maggiore rilievo per gli assetti storici, culturali e antropici che li qualificano.

3. La parte appellante con note di udienza dell'8 dicembre 2020 ha insistito nelle conclusioni in atti, alla stregua, altresì, dell'indirizzo giurisprudenziale espresso dalla Sezione con sentenza n. 7642/2020.

4. La causa è stata trattenuta in decisione nell'udienza del 10 dicembre 2020.

5. Pur consapevole dell'esistenza di due orientamenti giurisprudenziali formati in ordine all'interpretazione dell'art. 16, comma 5, L.R. n. 15 del 2008 – l'uno favorevole ad intendere il riferimento alle sanzioni previste dall'art. 16, comma 4, L.R. n. 15 del 2008, ripristinatoria e pecuniaria, in maniera tale da giustificare l'applicazione cumulativa (Consiglio di Stato, sez. VI, 2 dicembre 2020, n. 7642), l'altro deponente per una loro applicazione alternativa, valorizzando la necessità di una scelta motivata da assumere in concreto a cura dell'Amministrazione procedente (Consiglio di Stato, sez. VI, 4 maggio 2018, n. 2649) – il Collegio ritiene di dare continuità all'indirizzo espresso dalla Sezione con sentenza n. 2649

del 2018, in quanto maggiormente aderente al dato letterale e coerente con la ratio di tutela sottesa alla disciplina positiva in commento.

6. Preliminarmente, giova ricostruire il regime giuridico, statale e regionale, applicabile agli interventi di ristrutturazione edilizia in assenza del prescritto titolo abilitativo, alla stregua di quanto disposto dall'art. 33 DPR n. 380 del 2001 e dall'art. 16 L.R. n. 15 del 2008.

6.1 Iniziando la disamina dalla disciplina statale, ai sensi dell'art. 33 DPR n. 380/01, si prevede che:

- l'esecuzione di interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire comporta, di regola, l'applicazione della sanzione ripristinatoria, occorrendo che tali interventi siano rimossi o demoliti e gli edifici siano resi conformi alle prescrizioni degli strumenti urbanistico-edilizi entro il termine stabilito dal dirigente o del responsabile del competente ufficio comunale con propria ordinanza, decorso il quale l'ordinanza stessa è eseguita a cura del comune e a spese dei responsabili dell'abuso (comma 1);
- soltanto nelle ipotesi in cui, sulla base di motivato accertamento dell'ufficio tecnico comunale, il ripristino dello stato dei luoghi non sia possibile, deve trovare applicazione la sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento di valore dell'immobile, conseguente alla realizzazione delle opere (comma 2);
- qualora le opere siano state eseguite su immobili vincolati ex d.lgs. n. 42 del 2004, l'amministrazione competente a vigilare sull'osservanza del vincolo, salva l'applicazione di altre misure e sanzioni previste da norme vigenti, ordina la restituzione in pristino a cura e spese del responsabile dell'abuso, indicando criteri e modalità diretti a ricostituire l'originario organismo edilizio, ed irroga una sanzione pecuniaria da 516 a 5.164 euro (comma 3); con conseguente emersione di un trattamento sanzionatorio incentrato sull'applicazione cumulativa della sanzione ripristinatoria e di una sanzione pecuniaria che, non avendo natura sostitutiva e

reale, assume una funzione afflittiva; tale sanzione, infatti, non è ancorata al valore della res abusiva o al vantaggio conseguito con l'abuso, da sottrarre in funzione ripristinatoria dell'ordine giuridico violato, ma è determinata tra un minimo e un massimo edittale, in maniera da infliggere al responsabile una pena in senso lato, idonea a produrre sia un effetto retributivo a beneficio dell'Amministrazione e, più in generale della collettività, per l'abuso perpetrato, sia un effetto (generale e speciale) preventivo di dissuasione dallo svolgimento dell'attività illecita;

- infine, qualora le opere siano state eseguite su immobili, anche non vincolati, compresi nelle zone omogenee A, di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, l'organo procedente è tenuto a richiedere all'amministrazione competente alla tutela dei beni culturali ed ambientali apposito parere vincolante circa *“la restituzione in pristino o la irrogazione della sanzione pecuniaria di cui al precedente comma”*, con la precisazione che, qualora il parere non venga reso entro novanta giorni dalla richiesta, il dirigente o il responsabile provvede autonomamente (comma 4).

6.2 Avuto riguardo alla disciplina dettata dal legislatore regionale (art. 16 L.R. n. 15 del 2008), si prevede che:

- al pari di quanto disposto in ambito nazionale, la realizzazione di un intervento di ristrutturazione edilizia in assenza di titolo abilitativo comporta, di regola, la demolizione dell'opera e il ripristino dello stato dei luoghi (comma 1);

- soltanto qualora sulla base di un motivato accertamento dell'ufficio tecnico comunale, la demolizione e il ripristino dello stato dei luoghi non sia possibile, l'organo comunale competente applica una sanzione pecuniaria sostitutiva e di natura reale, pari al doppio dell'incremento del valore di mercato dell'immobile conseguente alla esecuzione delle opere (comma 3);

- in presenza di opere eseguite su beni ricompresi tra quelli indicati dalla parte seconda del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, l'Amministrazione competente a vigilare sull'osservanza del vincolo ingiunge la demolizione e il

ripristino dello stato dei luoghi, nonché irroga una sanzione pecuniaria da 2 mila 500 euro a 25 mila euro; con conseguente emersione di una disciplina analoga a quella dettata dal legislatore statale, incentrata sull'applicazione cumulativa della sanzione ripristinatoria e della sanzione pecuniaria afflittiva (comma 4);

- in presenza di opere eseguite su immobili anche non vincolati compresi nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici del 2 aprile 1968, l'organo comunale competente *“decide l'applicazione delle sanzioni previste al comma 4 previa acquisizione del parere di cui all'articolo 33, comma 4, del D.P.R. 380/2001 e successive modifiche, fermo restando quanto ivi stabilito nell'ipotesi di mancato rilascio dello stesso”* (comma 5).

7. Una volta ricostruito il quadro normativo di riferimento, è possibile soffermarsi sulla disciplina legislativa regionale dettata dall'art. 16, comma 5, L.R. n. 15 del 2008, iniziando la disamina dal dato letterale.

Come osservato, ai sensi dell'art. 16, comma 5, cit., in presenza di interventi di ristrutturazione edilizia non assentiti dal prescritto titolo abilitativo, qualora le opere siano state eseguite su immobili anche non vincolati compresi nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici del 2 aprile 1968, il dirigente o il responsabile della struttura comunale competente *“decide l'applicazione delle sanzioni previste al comma 4 previa acquisizione del parere di cui all'articolo 33, comma 4, del D.P.R. 380/2001 e successive modifiche, fermo restando quanto ivi stabilito nell'ipotesi di mancato rilascio dello stesso”*.

Il comma 4 dell'articolo 16, richiamato dal comma 5 in esame, prevede, a sua volta, che, ove l'intervento abusivo di ristrutturazione edilizia sia stato eseguito su beni ricompresi fra quelli indicati dalla parte seconda del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, l'amministrazione competente a vigilare sull'osservanza del vincolo *“ingiunge al responsabile dell'abuso, nonché al proprietario, ove non coincidente con il primo, la demolizione e il ripristino dello stato dei luoghi a cura e spese dello stesso, indicando criteri e*

modalità diretti a ricostituire l'originario organismo edilizio, ed irroga una sanzione pecuniaria da 2 mila 500 euro a 25 mila euro”.

Sotto il profilo letterale, dunque, la disciplina dettata dal comma 4 si differenzia da quella recata nel comma 5, in quanto, ove l'intervento di ristrutturazione edilizia sia eseguito su beni vincolati ex D. Lgs. n. 42/04, la potestà provvedimentale è esercitata dall'Amministrazione competente a vigilare sull'osservanza del vincolo e si traduce nella doverosa applicazione di una sanzione cumulativa, in quanto l'organo procedente *“ingiunge.... la demolizione .. ed irroga una sanzione pecuniaria...”*, impiegando il legislatore regionale due locuzioni *“ingiunge”* ed *“irroga”*, che escludono la possibilità di scelta del tipo di sanzione in concreto da applicare.

Il comma 5 cit., invece, prevede che l'organo comunale competente *“decide l'applicazione delle sanzioni previste al comma 4”*, dopo avere chiesto il *“parere di cui all'articolo 33, comma 4, del D.P.R. 380/2001”*.

Emerge, dunque, che il legislatore regionale, ai sensi del comma 5, non ha imposto l'ingiunzione della demolizione e l'irrogazione della sanzione pecuniaria previo accertamento dell'abusività dell'intervento di ristrutturazione edilizia - come previsto al precedente comma 4 -, ma ha riconosciuto all'organo comunale il potere di decidere le sanzioni da applicare sulla base di apposito parere all'uopo da acquisire.

Tale parere, inoltre, ai sensi di quanto previsto dall'art. 33, comma 4, DPR n. 380/01 - la cui disciplina è richiamata dall'art. 16, comma 5, L. n. 15/08, e, come tale, è applicabile anche nell'ambito dei procedimenti condotti sulla base della legislazione regionale laziale- deve essere reso a cura dell'amministrazione competente alla tutela dei beni culturali ed ambientali e riguarda, *“la restituzione in pristino o la irrogazione della sanzione pecuniaria di cui al precedente comma”*.

Trattasi, in particolare, di un parere vincolante e, pertanto, avente natura decisoria, suscettibile di orientare l'azione amministrativa circa la tipologia di sanzione da

irrogare, essendo demandata all'Amministrazione preposta a tutela dei beni culturali e ambientali la scelta tra la demolizione delle opere abusive e il pagamento di una sanzione pecuniaria.

Soltanto ove il parere non sia reso entro novanta giorni dalla sua richiesta, l'organo comunale precedente provvede autonomamente, assumendo la decisione spettante all'amministrazione inerte e statuendo, dunque, in ordine alla tipologia di sanzione in concreto irrogabile.

Come precisato da questo Consiglio, *“la disposizione precisa che il dirigente decide “l'applicazione delle sanzioni previste al comma 4”. L'utilizzo di tale formula, in luogo di quella “applica le sanzioni previste al comma 4”, così valorizzando il momento decisionale, induce a ritenere che vi sia una ambito di “scelta” nella determinazione dirigenziale. Di poi, va evidenziato che la norma prevede l'applicazione delle sanzioni previste al comma 4 “previa acquisizione del parere di cui all'articolo 33, comma 4, del d.p.r. 380/2001”. Orbene, poiché tale parere ha per oggetto proprio la scelta della misura da applicare (rimessione in pristino ovvero sanzione pecuniaria), la affermata necessità dello stesso ha un senso solo ove le misure sanzionatorie sono alternative, non rivestendo esso alcuna utilità o ragione di esistere in ipotesi di obbligatoria applicazione cumulativa delle sanzioni, reale e pecuniaria. La corretta interpretazione della norma è, pertanto, nel senso di ritenere che anche per la normativa regionale le richiamate misure sanzionatorie siano alternative e non cumulative, dovendosi, pertanto, intendere l'inciso “delle sanzioni previste al comma 4” unicamente quale ambito entro il quale la scelta applicativa deve essere effettuata e non come obbligo di applicare cumulativamente entrambe le tipologie di sanzioni previste. Non vi è, dunque, al riguardo differenza alcuna tra la legislazione statale e quella regionale.”* (Consiglio di Stato, sez. VI, 4 maggio 2018, n. 2649).

Il rinvio alle *“sanzioni previste al comma 4”*, operato dal comma 5, non impone, dunque, l'applicazione cumulativa delle relative sanzioni, ma delinea l'oggetto della decisione in concreto da assumere e, quindi, la tipologia di sanzioni tra le quale

operare la scelta amministrativa: significativamente il legislatore regionale non prevede che l'organo comunale "applica le sanzioni previste al comma 4", ma richiede che tale organo "decide le sanzioni", valorizzando una decisione concreta all'uopo da assumere, implicante una scelta circa il trattamento sanzionatorio da riservare all'abuso edilizio per cui si procede.

8. La necessità di intendere il riferimento alle "*sanzioni previste al comma 4*" come espressivo di un potere di scelta tra sanzioni alternativamente applicabili risponde, inoltre, sotto un profilo teleologico, all'esigenza di differenziare il trattamento giuridico dei beni tutelati ai sensi del D. Lgs. n. 42 del 2004 dai beni compresi nelle zone omogenee A, di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, perseguendo la disciplina dettata dai commi 4 e 5 dell'art. 16 L.R. n. 15/08 (così come dai commi 3 e 4 dell'art. 33 DPR n. 380/01) obiettivi di protezione differenti.

Difatti, per gli immobili tutelati ai sensi del D. Lgs. n. 42 del 2004, emerge l'esigenza di assicurare la conservazione del patrimonio culturale e paesaggistico, imponendosi il ripristino dello stato dei luoghi illecitamente alterato da interventi di ristrutturazione edilizia non autorizzati.

In siffatte ipotesi, la presenza di un bene tutelato non consente di svolgere in concreto valutazioni di opportunità in ordine al mantenimento della res abusiva o alla sua demolizione, occorrendo, in ogni caso, provvedere all'applicazione della sanzione ripristinatoria; la gravità dell'illecito edilizio, peraltro, lesivo dei valori culturali e paesaggistici espressi dall'immobile sine titolo ristrutturato, richiede, altresì, la punizione del responsabile dell'abuso, mediante l'irrogazione di una sanzione pecuniaria di natura afflittiva, da determinare tra un minimo e un massimo edittale all'uopo previsto dal legislatore.

Qualora il bene si inserisca nell'ambito di zone omogenee A Decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, emerge, invece, la differente esigenza di

“evitare che, in zone che rivestono carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale, il ripristino dello status quo ante non arrechi un danno maggiore dell’abuso e che dunque non sia preferibile sostituire alla sanzione di ripristino la sanzione pecuniaria” (Consiglio di Stato, sez. VI, 14 aprile 2020, n. 2422).

In tali ipotesi, dunque, occorre valutare in concreto il pregiudizio ai valori ambientali e culturali discendenti da un’eventuale demolizione.

In particolare, qualora l’Amministrazione ritenga che la demolizione, anziché ripristinare l’ordine giuridico violato, comporti un aggravamento del pregiudizio ai valori ambientali e culturali espressi dalle zone territoriali interessate dall’abuso, le opere *sine titulo* realizzate non potranno essere demolite e l’illecito edilizio dovrà essere punito con l’irrogazione della sanzione pecuniaria afflittiva prevista dal comma 4 dell’art. 16 L.R. n. 15/08; ove, invece, la demolizione non sia pregiudizievole per l’interesse culturale e ambientale, si provvederà all’applicazione della regola generale ex art. 16, comma 1, L.R. n. 15/08, che associa la sanzione ripristinatoria dello stato dei luoghi all’intervenuta ristrutturazione edilizia in assenza del prescritto titolo abilitativo.

La circostanza per cui la demolizione non possa essere disposta, peraltro, non sembra produrre come unica conseguenza l’irrogazione della sanzione pecuniaria afflittiva.

Difatti, facendosi questione di una fattispecie di impossibilità della demolizione (in ragione del pregiudizio che altrimenti si produrrebbe in danno dei valori ambientali e culturali espressi dalla zona interessata dall’intervento edilizio abusivo), sembra debba applicarsi l’art. 16, comma 3, L.R. n. 15/08, che impone, ogniqualvolta la demolizione non sia possibile, l’irrogazione di una sanzione sostitutiva, avente natura reale, commisurata al doppio dell’incremento del valore di mercato dell’immobile conseguente alla esecuzione delle opere.

Una diversa interpretazione, tesa a limitare alla sanzione pecuniaria afflittiva il trattamento sanzionatorio degli interventi abusivi di ristrutturazione edilizia su immobili compresi nelle zone omogenee A, di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, condurrebbe ad un risultato esegetico irragionevole, in quanto gli immobili edificati in zone espressive di interessi pubblici sensibili (storico, artistico e di particolare pregio ambientale) verrebbero assoggettati ad una sanzione che, per quanto afflittiva, risulta fissata entro un limite massimo edittale, non rapportato all'aumento di valore dell'immobile illecitamente ristrutturato.

Con la conseguenza che gli illeciti edilizi lesivi di interessi qualificati (storico, artistico e di particolare pregio ambientale), sebbene espressivi di un maggiore disvalore giuridico, potrebbero essere sanzionati in misura più mite rispetto ai rimanenti illeciti edilizi, per i quali, pur non emergendo una compressione dei valori culturali ed ambientali, ove la demolizione non sia possibile, ai sensi dell'art. 16, comma 3, L.R. n. 15/08, è prevista una sanzione pecuniaria di natura reale, sostitutiva della demolizione, rapportata al doppio dell'aumento di valore dell'immobile, con possibile liquidazione di un importo ben superiore rispetto al massimo edittale previsto per la sanzione pecuniaria afflittiva di cui all'art. 16, comma 4, L.R. n. 15/08.

Al fine di evitare un tale risultato esegetico, di dubbia compatibilità costituzionale (altresì) per violazione del principio di ragionevolezza, occorre, dunque, ritenere che la sanzione pecuniaria afflittiva prevista dall'art. 16, comma 4, L.R. n. 15/08 sia deputata a punire la sola lesione dei valori culturali ed ambientali, rimanendo ferma, sul piano meramente edilizio, la sanzione reale pari al doppio dell'aumento del valore dell'immobile, operante ogniqualvolta la demolizione non possa essere disposta.

Tale indirizzo esegetico, seppure in relazione alla disciplina statale – da ritenere, tuttavia, analoga a quella regionale, per le ragioni svolte al paragrafo precedente – è

stato accolto dalla giurisprudenza di questo Consiglio, secondo cui *“Una volta esclusa, dall’Amministrazione competente alla tutela dei vincoli, la scelta demolitoria resta l’irrogabilità della sanzione pecuniaria da 516 a € 5164 euro. Ma ciò solo con riferimento al profilo culturale e ambientale, non anche con riferimento al profilo più propriamente edilizio.*

Relativamente a quest’ultimo profilo resta la disposizione generale di cui al precedente comma 2 del medesimo art. 33, che in caso di interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o in totale difformità prevede, qualora non sia possibile la demolizione, la sanzione pecuniaria pari al doppio dell’aumento di valore dell’immobile.

Del resto il medesimo comma 3, richiamato dal comma 4 di cui si discute, fa salva “l’applicazione di altre misure e sanzioni previste da norme vigenti” (Consiglio di Stato, sez. II, 13 luglio 2020, n. 4506).

La ricostruzione della *ratio* sottesa alla disciplina in commento conferma l’alternatività della sanzione demolitoria rispetto alla sanzione pecuniaria.

In presenza di interventi abusivi di ristrutturazione edilizia su immobili compresi nelle zone omogenee A, di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, occorre verificare in concreto se il ripristino dello status quo ante aggravi il danno procurato dall’abuso commesso, determinando un’ulteriore lesione dei valori culturali ed ambientali già violati per effetto dell’illecito edilizio: in tali ipotesi, potrebbe ritenersi conveniente escludere la demolizione, sanzionando il responsabile dell’abuso con l’irrogazione di una sanzione pecuniaria afflittiva, ferma rimanendo la sanzione reale commisurata al doppio dell’incremento di valore dell’immobile illecitamente ristrutturato, operante ogniqualvolta la demolizione non possa essere disposta.

Ove, invece, si intendesse l’art. 16, comma 5, cit. in senso tale da imporre l’applicazione cumulativa della sanzione pecuniaria afflittiva e della sanzione demolitoria, si accoglierebbe un’interpretazione della disposizione normativa in commento che, oltre a non essere aderente al dato letterale (come *supra* osservato),

non sarebbe neppure coerente con la ratio di tutela sottesa alla sua previsione, imponendosi la demolizione (quale sanzione cumulativa) anche nelle ipotesi in cui il ripristino dello stato dei luoghi, anziché riparare la lesione inferta ai valori culturali e ambientali, in ragione delle particolari caratteristiche della zona in esame, produrrebbe un aggravamento delle conseguenze lesive discendenti dall'illecito commesso.

Al fine di salvaguardare l'obiettivo di tutela da perseguire mediante la decisione su *“l'applicazione delle sanzioni previste al comma 4”* occorre, dunque, riconoscere all'organo procedente un potere discrezionale, suscettibile di tradursi nella scelta, tra la sanzione pecuniaria afflittiva e quella ripristinatoria, della sanzione maggiormente idonea a salvaguardare i beni culturali e ambientali violati per effetto dell'abusivo intervento di ristrutturazione edilizia, evitando la demolizione – e, dunque, applicando la sanzione pecuniaria afflittiva, oltre che la sanzione pecuniaria reale, di natura ripristinatoria, sostitutiva della demolizione – ogniqualvolta la rimozione delle opere abusive sia idonea ad aggravare le conseguenze dell'illecito edilizio.

9. Infine, l'interpretazione accolta dal Collegio a soluzione dell'odierna controversia risulta maggiormente idonea ad assicurare la conformità della legislazione regionale a quella statale.

Lo stesso legislatore regionale, rinviando alla disciplina statale dettata dall'art. 33, comma 4, DPR n. 380 del 2001 circa la necessaria acquisizione del parere dell'Amministrazione competente alla tutela dei beni culturali ed ambientali - chiamata ad esprimersi sull'opportunità della demolizione-, ha dimostrato l'intenzione di regolare la materia in coerenza con quanto previsto dalla pertinente disciplina statale, a garanzia dei medesimi beni giuridici e secondo identiche modalità procedurali.

Per l'effetto, in assenza di una chiara disposizione contraria, anche in relazione al trattamento sanzionatorio, nel dubbio, deve accogliersi un'interpretazione idonea a garantire una convergenza tra le due fonti legislative, statale e regionale.

10. Peraltro, non potrebbe argomentarsi diversamente neanche valorizzando l'esigenza di protezione del patrimonio storico nazionale ex art. 9 Cost.

Una disposizione legislativa regionale che disconosca il potere discrezionale, ex art. 33, comma 4, DPR n. 380 del 2001, di negare la demolizione delle opere abusive ove di pregiudizio per i valori ambientali e culturali espressi dalle zone omogenee A cit. in cui sono compresi gli immobili illecitamente ristrutturati, anziché incrementare, limiterebbe la tutela accordata dall'art. 9 Cost., non consentendo all'Amministrazione preposta alla tutela dei beni ambientali e culturali di applicare, a garanzia di tali interessi pubblici qualificati, la sanzione pecuniaria in luogo della demolizione.

10 Alla stregua delle considerazioni svolte, l'appello deve essere rigettato, avendo il Tar correttamente ritenuto che, ai sensi dell'art. 16, comma 5, della L.R. n. 15 del 2008, l'ordine di demolizione e la sanzione pecuniaria afflittiva non possano applicarsi cumulativamente.

Per l'effetto, il provvedimento impugnato in prime cure deve ritenersi illegittimo, avendo Roma Capitale sia ingiunto la demolizione delle opere e il ripristino dello stato dei luoghi, sia applicato la sanzione amministrativa pecuniaria di € 15.000,00; quando, invece, l'Amministrazione avrebbe dovuto verificare se la demolizione fosse idonea a consentire il ripristino dell'ordine giuridico violato, senza aggravare le conseguenze dell'illecito in ragione del contesto territoriale di riferimento (zone omogenee A cit.), provvedendo: in caso affermativo, all'irrogazione della sola sanzione demolitoria; in caso negativo, all'irrogazione della sanzione pecuniaria afflittiva ex art. 16, comma 4, L.R. n. 15/08, ferma rimanendo la sanzione pecuniaria reale rapportata al doppio dell'aumento di valore dell'immobile

abusivamente ristrutturato, operante ex art. 16, comma 3, L.R. n. 15/08 per l'ipotesi di impossibilità della demolizione.

L'Amministrazione, invece, non avrebbe potuto applicare cumulativamente la sanzione ripristinatoria e la sanzione pecuniaria afflittiva ex art. 16, comma 4, L.R. n. 15/08.

11. Il rigetto dell'appello e la mancata costituzione in giudizio della parte appellata esimono il Collegio dalla regolazione delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta e, per l'effetto conferma la sentenza appellata.

Nulla per le spese processuali.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 dicembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Diego Sabatino, Consigliere

Silvestro Maria Russo, Consigliere

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Francesco De Luca, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Francesco De Luca

IL PRESIDENTE
Giancarlo Montedoro

IL SEGRETARIO