



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 Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 593 del 2010, proposto da Pia De Paolis, rappresentata e difesa dall'avvocato Natascia Vitali, con domicilio eletto presso lo studio Gianluca Mastrella in Roma, via A. Stoppani, 1;

contro

Comune di Rocca di Papa non costituito in giudizio;

per l'annullamento

della ordinanza n. 148, prot. n. 31417, emessa dal Comune di Rocca di Papa con la quale è stato ingiunto alla ricorrente di eseguire la demolizione delle opere asseritamente abusive, nonchè, il ripristino dello stato dei luoghi, entro e non oltre 90 giorni dalla notifica dell'ordinanza predetta;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1 giugno 2021, tenutasi mediante videoconferenza con collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25, d.l. n. 137/2020, conv. in legge 176/2020, la dott.ssa Floriana Rizzetto;

La ricorrente premette di essere proprietaria di un terreno, sito nel Comune di Rocca di Papa - via Maschio delle Faete (distinto in catasto al foglio 15, particella 470) che nel nuovo piano regolatore adottato in data 28.06.07 rientra in zona edificabile, essendo incluso in un ambito urbano da recuperare.

Su tale fondo ha costruito senza munirsi della prescritta concessione edilizia un fabbricato per soddisfare le esigenze abitative della propria famiglia.

Con ordinanza n. 148, prot n. 31417 del 02.11.2009 è stata ingiunta la demolizione dell'immobile con conseguente ripristino dello stato dei luoghi.

L'intervento abusivo è così descritto: " nella parte alta della porzione di terreno, previo sbancamento, in quanto trattasi di terreno in pendenza, di un manufatto, struttura portante con muratura tipo poroton a forma rettangolare delle dimensioni di ml. 18,30x m. 12,60, avente un'altezza minima di ml. 3,10 e max al colmo ml. 5,00, all'interno della stessa risulta esserci un pilastro centrale in cemento armato, al di sopra della muratura portante è stata realizzata la copertura a tetto in legno con relativa posa in opera di manto isolante e tegole, compresa la canale di gronda. I lavori sono in corso d'opera ed il livello delle finiture è adeguato all'uso cui è destinato."

Con il ricorso in esame la ricorrente – che nel frattempo ha anche tentato di regolarizzare il fabbricato in data 03.12.09, prot. 034853, ha presentato una domanda di permesso di costruire in sanatoria ai sensi dell'art. 22 L. R. 15/2008, corredata da elaborati tecnici e grafici – impugna la predetta ordinanza di demolizione.

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi: 1) VIOLAZIONE—FALSA APPLICAZIONE DEL D.LGS 42/2004 E DELLA LEGGE 64/1974, ILLOGICITA' MANIFESTA; 2) ECCESSO DI POTERE- VIOLAZIONE DI LEGGE E OMESSA PONDERAZIONE DELLA SITUAZIONE CONTEMPLATA; 3) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA L. 241/90, ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DI ISTRUTTORIA E DIFETTO DI MOTIVAZIONE, VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELLA LEGGE 47/1985, ILLOGICITA' MANIFESTA; 4) VIOLAZIONE DELLA LEGGE N. 47/1985 E SUCCESSIVE MODIFICHE; 5) ECCESSO DI POTERE

Non si è costituito in giudizio il Comune intimato.

All'udienza del 1 giugno 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

Con il primo motivo la ricorrente contesta che l'abuso edilizio comporti un'effettiva lesione dei valori protetti mediante l'assoggettamento dell'area a vincolo paesaggistico-ambientale ai sensi del D.lgs 42/2004, rappresentando che il sito ha ormai perso il carattere di pregio. Al riguardo osserva che nella previsione nel nuovo P.R.G. l'area dell'intervento è stata trasformata da zona agricola ad edificabile, rientrando tra le aree da recuperare, proprio perché da tempo compromessa da altre edificazioni spontanee, fabbricate "su lotti abbastanza modesti per essere considerati a vocazione agricola", che hanno ormai pregiudicato irrimediabilmente i luoghi, non suscettibili di ulteriore peggioramento. Ritiene pertanto, che, nel bilanciamento dei contrapposti interessi in gioco, prevalga l'interesse del privato alla conservazione dell'opera rispetto a quello pubblico nella conservazione "dell'originario stato dei luoghi", in realtà da tempo alterato, trattandosi di una zona ormai completamente urbanizzata, oltre agli altri interessi secondari ed ulteriori (compresi quelli di destinazione della zona, assetto ed equilibrio del territorio, ecologia, conservazione dei caratteri e dei pregi

ambientali e paesaggistici, traffico, salubrità ed altri ancora). In ogni caso l'esigenza di tutela del paesaggio non è necessariamente incompatibile con l'utilizzazione del territorio per soddisfare esigenze abitative primarie mediante interventi edificatori di modesta entità.

Inoltre contesta anche l'ulteriore vincolo di cui alla Legge 64/1974 incombente sull'area, classificata come zona sismica di secondo grado, eccependo che la costruzione è stata realizzata nel pieno rispetto della normativa antisismica sicché è possibile il rilascio di un'autorizzazione postuma a sanatoria da parte del competente ufficio del Genio Civile.

Con il secondo motivo lamenta l'illegittimità dell'ordinanza di demolizione dell'opera in quanto non considerava né che era ancora in fase di realizzazione, per cui il Comune avrebbe dovuto prima intimare la sospensione dei lavori abusivi, mediante l'emissione di un'ordinanza di sospensione, ed in seguito, laddove necessario, ingiungere alla responsabile dell'abuso la demolizione dell'opera; inoltre non considera neppure che l'area di intervento è ora classificata come area urbana da recuperare nel nuovo P.R.G.

I motivi possono essere esaminati congiuntamente.

Il provvedimento impugnato è plurimotivato, sicché per ottenerne l'annullamento la ricorrente deve dimostrare in giudizio l'inconsistenza di tutti i motivi fondanti, data la sufficienza anche di uno solo di essi a sorreggere il provvedimento, superando la cd. prova di resistenza.

Tale condizione non è, appunto, soddisfatta nel caso in esame.

L'ordinanza di demolizione è stata adottata, innanzitutto, in quanto le opere di cui si intima la rimozione costituiscono illecito edilizio, in quanto realizzate senza munirsi del previo titolo abilitativo, in violazione delle prescrizioni urbanistiche sull'area dell'intervento, che ricadeva in zona Agricola – in cui la L.R. 38/1999 consente esclusivamente la realizzazione di opere per l'esercizio di dette attività

rurali da imprenditori agricoli e coltivatori diretti – e soprattutto senza munirsi della prescritta autorizzazione paesaggistica, trattandosi di area vincolata ai sensi del d.lgs. 42/2004.

Già quest'ultima circostanza costituisce un motivo sufficiente, atto a sorreggere l'atto impugnato.

L'emanazione dell'ordinanza di demolizione costituiva, infatti, per il Comune un atto dovuto, che era vincolato ad adottare una volta accertata l'esecuzione delle opere abusive in contestazione non solo ai sensi dell'art. 31 del D.P.R. 380/2001 e dell'art. 15 della L.R. 15/2008, che obbliga l'Ente Locale ad ingiungere la rimozione degli interventi effettuati in assenza di permesso di costruire (oppure in difformità totale o con variazione essenziale), ma anche e soprattutto ai sensi dell'art. 27 D.P.R. 380/2001, trattandosi di opere effettuate in area vincolata. Quest'ultima disposizione, infatti, volta a realizzare una "tutela avanzata" di tali siti, impone al Comune di procedere all'immediata demolizione d'ufficio di opere abusive realizzate in aree vincolate.

L'Ente locale è tenuto ad intervenire immediatamente per reprimere gli abusi edilizi in area vincolata, a tutela dell'integrità dei luoghi ritenuti meritevoli di protezione, non avendo alcuna rilevanza giuridica l'eventuale effettivo stato di degrado o la perdita delle caratteristiche ambientali originali, almeno finché il vincolo non venga rimosso, da parte delle Autorità competenti ed a seguito dell'apposito procedimento disciplinato dal d.lgs. 42/2004, non potendo il vincolo stesso essere "disapplicato" dall'Ente Locale.

Alla luce dell'art. 27 D.P.R. 380/2001 va del pari disatteso anche il secondo mezzo di gravame ove si lamenta la mancata previa intimazione dell'interessato, dato che, trattandosi di opere abusivamente realizzate in area già vincolata, esse potevano essere immediatamente demolite dallo stesso Comune facendo ricorso alla procedura speditiva prevista dall'art. 27 D.P.R. 380/2001, saltando la fase

dell'intimazione della demolizione, che consente all'interessato di eseguire spontaneamente, risparmiando i costi dell'esecuzione d'ufficio.

Per completezza va precisato che il provvedimento impugnato, che trova sufficiente base nell'art. 27 DPR 380/2001, già a seguito del mero riscontro della realizzazione di un intervento abusivo in area vincolata, risulterebbe comunque altrettanto validamente motivato già solo con riferimento alla mancata acquisizione del previo nulla osta antisismico, dato che la giurisprudenza in materia esclude che tale titolo possa essere validamente acquisito in via postuma, a sanatoria dell'abuso. Con il terzo motivo si lamenta di aver ricevuto l'avviso di avvio del procedimento solo dopo il sopralluogo del servizio tecnico urbanistico e di non aver ricevuto nessuno degli atti del procedimento citati nell'ordinanza di demolizione prima della sua adozione, impedendole di collaborare nello svolgimento dell'istruttoria e di rappresentarvi l'assenza dei presupposti per l'applicazione della "sanzione" impugnata.

Inoltre lamenta il difetto di motivazione del provvedimento "sanzionatorio" relativamente all'attualità dell'interesse a ripristinare la situazione di fatto antecedente l'esecuzione delle opere, evidenziando che, nello specifico caso in esame, a tale onere l'Amministrazione era tenuta in quanto con la sua inerzia aveva determinato il consolidamento della situazione non solo della ricorrente, ma anche dei privati proprietari dell'area in contestazione, che da originaria zona agricola ha subito tante di quelle modificazioni abusive che nel nuovo P.R.G. è stata riqualificata come area edificabile inserita nell'ambito di recupero.

Le doglianze soprarichiamate, con cui si lamenta la violazione delle garanzie partecipative sancite dalla legge n. 241/1990, risultano inconducibili.

Come chiarito dall'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale in materia, l'ordinanza di demolizione di immobile abusivo non deve essere necessariamente preceduta da comunicazione di avvio del procedimento, trattandosi di una misura

che il Comune è obbligato ad adottare a seguito del mero accertamento dell'inosservanza di disposizioni urbanistiche, attesa la natura vincolata delle determinazioni in materia di abusi edilizi (vedi, tra tante, da ultimo, Consiglio di Stato sez. II, 26/03/2021, n.2550).

È stato altresì precisato che ciò vale anche con riferimento al procedimento di esame dell'istanza di sanatoria, in cui l'impossibilità degli interessati di parteciparvi con le proprie osservazioni, non invalida la determinazione finale, stante anche la possibilità di far applicazione dell'art. 21-otties, comma 2, primo periodo, l. n. 241 del 1990, ove l'Amministrazione non avrebbe comunque potuto emanare provvedimenti diversi da quelli in concreto adottati (vedi, da ultimo, tra tante, Consiglio di Stato sez. IV, 12/04/2021, n.2965).

Ne consegue che l'eventuale violazione del diritto di difesa in conseguenza della lesione delle garanzie procedurali sancite dalla legge n. 214/1990 non potrebbe condurre all'annullamento del provvedimento impugnato, ove questo non fosse altresì affetto da vizi sostanziali; è dunque onere dell'interessato confutare nella sede giurisdizionale i motivi posti a fondamento dell'atto impugnato, dimostrandone l'inconsistenza.

Risultano del pari inconducibili le doglianze con cui si lamenta il difetto di motivazione dell'ordinanza impugnata.

Secondo l'orientamento giurisprudenziale ormai consolidato dopo l'Adunanza Plenaria n. 9/2017, l'ordine di demolizione è atto vincolato che non richiede una valutazione specifica delle ragioni di interesse pubblico, né una comparazione di quest'ultimo con gli interessi privati coinvolti e sacrificati, né - ancora - una motivazione sulla sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale alla demolizione, non potendo neppure ammettersi l'esistenza di un affidamento tutelabile alla conservazione di una situazione di fatto abusiva, che il tempo non può giammai legittimare. È stato infatti riconosciuto che l'illecito edilizio ha natura

di illecito permanente in quanto un immobile interessato da un intervento illegittimo conserva nel tempo la sua natura abusiva tale per cui l'interesse pubblico al ripristino della legalità violata è "in re ipsa", quindi l'interesse del privato deve intendersi necessariamente recessivo rispetto all'interesse pubblico all'osservanza della normativa urbanistico - edilizia e al corretto governo del territorio. Pertanto, il lungo tempo trascorso dalla realizzazione dell'opera abusiva non è elemento idoneo a radicare in capo al privato interessato alcun legittimo affidamento in ordine alla conservazione di una situazione di fatto illecita, per cui l'ordine di demolizione assume carattere doveroso e vincolato e la sua emanazione non richiede alcuna motivazione in ordine alle ragioni di pubblico interesse (diverse da quelle inerenti al ripristino della legittimità violata) che impongono la rimozione dell'abuso (vedi, tra tante, da ultimo, Consiglio di Stato sez. VI n.1552/2021, n.1637/2021).

Col quarto motivo si lamenta l'illegittimità dell'ordine di demolizione adottato in pendenza del termine per la presentazione della domanda di sanatoria, presentata in data 03.12.09, proprio in considerazione della riclassificazione operata dal nuovo P.R.G. adottato il 28.06.07.

La prospettazione della ricorrente non può essere seguita.

L'ordinanza di demolizione è stata adottata in data 2.11.2009, mentre la domanda di sanatoria è stata presentata successivamente in data 03.12.09, quindi, trattandosi di sopravvenienza, non inficia la legittimità dell'atto impugnato, la cui validità va valutata alla stregua delle circostanze di fatto e di diritto al momento della sua adozione.

L'istanza di sanatoria "a regime" in parola – a differenza della sanatoria straordinaria (sicché risulta inconferente la giurisprudenza richiamata dalla ricorrente con riferimento a quest'ultima) incide solo – e peraltro solo temporaneamente - sull'efficacia della misura ripristinatoria, determinandone uno

stato di temporanea quiescenza, che termina naturalmente alla scadenza del periodo di sospensione, determinandone la ripresa dell'efficacia, senza necessità di adozione di ulteriori provvedimenti.

La giurisprudenza ha perciò operato un distinguo tra l'istituto dell'accertamento di conformità e la sanatoria prevista dalla legislazione condonistica "straordinaria", osservando che né l'art. 36 del DPR 380/2001, né altra norma di legge, consentono di ritenere irrilevante o definitivamente inefficaci l'ordinanza di demolizione o altri atti sanzionatori relativi all'intervento abusivo di cui si chiede la regolarizzazione mediante la presentazione dell'istanza per l'accertamento di conformità urbanistico-edilizia, a differenza delle norme sul condono ex l. 47/1985, che "hanno natura eccezionale e non sono suscettibili d'applicazione analogica"; sicché, in caso di rigetto della domanda di sanatoria, il Comune non è tenuto ad adottare un nuovo provvedimento di demolizione delle opere abusive - riprendendo semplicemente efficacia l'ordinanza di demolizione temporaneamente sospesa (vedi, da ultimo, Cons. St., VI, n. 2990/2020; n. 6233/2018; 341/2018; n. 1565/2017; n. 5653/2017; n. 466/2015; n. 72307/2014; n. 1909/2013).

Pertanto la presentazione della domanda di accertamento di conformità (cd. sanatoria ordinaria o sanatoria "a regime") comporta unicamente che l'esecuzione della sanzione è da considerarsi solo temporaneamente sospesa, entrando l'ordinanza di demolizione in uno stato di quiescenza, rimanendo inefficace durante la pendenza del procedimento di esame della predetta istanza e riacquistando efficacia a seguito del rigetto della stessa (a seguito di diniego espresso o di silenzio rigetto), momento da cui però inizia a decorrere un nuovo termine di 90 gg. per ottemperare all'ordine di rimessione in pristino.

Con il quinto motivo la ricorrente rappresenta che nel caso in esame sussistono le condizioni per la sanatoria delle opere abusive in quanto l'opera in contestazione

risulta conforme sia alla normativa urbanistica vigente al momento della sua realizzazione sia a quella vigente al momento della domanda di sanatoria.

Anche tale motivo va disatteso alla luce delle considerazioni svolte sopra in merito all'impossibilità di concedere la sanatoria "a regime" per abusi edilizi realizzati in area vincolata.

Il ricorso va pertanto respinto.

La mancata costituzione in giudizio dell'Amministrazione intimata esime il Collegio dalla pronuncia sulle spese.

P.Q.M.

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

Nulla spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 1 giugno 2021 con l'intervento dei magistrati:

Donatella Scala, Presidente

Floriana Rizzetto, Consigliere, Estensore

Marco Bignami, Consigliere

L'ESTENSORE
Floriana Rizzetto

IL PRESIDENTE
Donatella Scala

IL SEGRETARIO