



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Seconda Quater)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 15062 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da L'Alba s.r.l., in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Cristiano Pellegrini Quarantotti e Giovanni Nervi, presso lo studio dei quali in Roma, v.le Mazzini, 88, ha eletto domicilio;

***contro***

Comune di Bracciano, in persona del Sindaco *p.t.*, rappresentato e difeso dall'avv. Sebastiano de Feudis, elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Maurizia Venezia in Roma, c.so Trieste, 61;

***nei confronti***

Agenzia del demanio, in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12, è domiciliata;

***per l'annullamento***

*(ric.)*

- dell'ordinanza del Comune di Bracciano n. 157 del 3.10.2018, avente a oggetto "Ordinanza demolizione opere abusive e di ripristino dei luoghi", notificata l'8.10.2018, con cui ai sensi dell'art. 31 d.P.R. n. 380/2001 è stato ordinato alla ricorrente di provvedere a propria cura e spese alla demolizione e rimozione delle opere e installazioni eseguite presso l'immobile identificato catastalmente al N.C.E.U. del Comune di Bracciano al foglio 20, p.lle 570-571, sito in Lungolago Argenti, nonché al ripristino dello stato originario dei luoghi, entro il termine di 90 giorni dalla data di notifica dell'ordinanza;

*(mm.aa.)*

- del provvedimento del Comune di Bracciano prot. n. 7796 dell'1.3.2019, notificato in pari data, avente a oggetto il diniego del titolo edilizio abilitativo richiesto mediante S.C.I.A. per accertamento di conformità *ex art. 37*, co. 4, d.P.R. n. 380/2001, depositata dalla ricorrente l'8.1.2019 (prat. n. 005/2019/SCIA);

- della relazione per approfondimento istruttorio a firma del Responsabile dell'area urbanistica e ambiente del Comune di Bracciano e dei relativi allegati;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle amministrazioni intimate;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 7 dicembre 2021 il cons. M.A. di Nezza 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 spedito per le notificazioni a mezzo del servizio postale il 7.12.2018 (dep. il 19.12) la società in epigrafe, nel premettere di svolgere attività di ristorazione in un complesso edilizio ubicato sul lungolago di Bracciano a suo dire

esistente sin dal 1959, illustrate le vicende relative a una serie di interventi edilizi realizzati nel corso del tempo (contravvenzione del Comune in data 17.2.1963; contestazione del 20.2.1989; autorizzazione edilizia n. 18/1995 del 14.2.1995 per manutenzione straordinaria; diniego di condono *ex l.* n. 47/1985 in data 19.7.2001, impugnato con ricorso n. 1412/02 r.g.), ha chiesto l'annullamento dell'ordinanza n. 157 del 3.10.2018, con cui il Comune di Bracciano le ha ordinato ai sensi dell'art. 31 d.P.R. n. 380/01 la demolizione delle opere eseguite "in assenza di titolo edilizio, così come previsto dall'art. 44 del D.P.R. n. 380/2001, in assenza di nulla osta paesaggistico come previsto dall'art. 181 del D. Lgs. 42/2004 e in difformità od in assenza di titolo autorizzativo assentito, come previsto dall'art. 20 del D.P.R. n. 380/2001".

A sostegno del ricorso ha dedotto:

*I) violazione e falsa applicazione degli artt. 20, 38, 44, 94 e 95 d.P.R. n. 380/2001 nonché dell'art. 181 d.lgs. n. 42/2004; eccesso di potere per carenza di istruttoria, erroneità manifesta e difetto assoluto di motivazione; violazione degli artt. 41 e 97 Cost. e del principio generale di proporzionalità;*

*II) violazione e falsa applicazione dell'art. 3 l. n. 241/1990; eccesso e sviamento di potere per contraddittorietà manifesta, difetto assoluto di motivazione.*

Costituitesi in giudizio le amministrazioni intimato, è stata disposta ed espletata istruttoria documentale.

Con ricorso per motivi aggiunti notificato a mezzo pec il 24.4.2019 (dep. il 9.5.2019) la società istante, nel dedurre di aver presentato alla Regione Lazio in data 7.1.2019 domanda di accertamento di compatibilità paesaggistica ai sensi dell'art. 167, commi 4 e 5, d.lgs. n. 42/2004 per le opere di manutenzione straordinaria e risanamento conservativo contestate con l'ordinanza gravata nel presente giudizio e, con riferimento alle medesime opere, al Comune di Bracciano in data 8.1.2019 una s.c.i.a. per accertamento di conformità *ex art.* 37, co. 4, d.P.R.

n. 380/2001, ha chiesto l'annullamento del provvedimento comunale in data 1.3.2019, di diniego del titolo abilitativo, prospettando:

*I) violazione e falsa applicazione dell'art. 167, commi 4 e 5, d.lgs. n. 42/2004; incompetenza; eccesso di potere per carenza di istruttoria e dei presupposti, erroneità e contraddittorietà manifeste, difetto assoluto di motivazione.* il rilievo concernente la mancata acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica, oltre a essere viziato da incompetenza, non terrebbe conto del fatto che l'esame dell'istanza di accertamento della compatibilità paesaggistica *ex art. 167 cit.* sarebbe ancora *in itinere*; inoltre, non vi sarebbero ostacoli alla favorevole conclusione della pratica, tenuto conto della preesistenza della struttura principale dell'immobile rispetto all'anno di apposizione del vincolo (1960) e delle successive opere di manutenzione straordinaria e risanamento conservativo rispetto all'entrata in vigore del Ptp (1998), del Ptp (2007) e del primo correttivo del codice dei beni culturali (d.lgs. n. 157/2006; con possibilità, peraltro, di presentare anche richiesta di autorizzazione postuma);

*II) eccesso di potere per carenza di istruttoria e dei presupposti, erroneità e contraddittorietà manifeste, difetto assoluto di motivazione.* quanto all'asserita assenza di concessione per l'occupazione di aree demaniali, lo stesso Comune di Bracciano con atto del 12.2.2019 avrebbe disposto la sospensione dell'*iter* intrapreso dalla ricorrente (in attesa della definizione del presente giudizio); per altro verso, non si comprenderebbe quale porzione del manufatto venga effettivamente a insistere su sedime demaniale;

*III) violazione e falsa applicazione degli artt. 36 e 37 d.P.R. n. 380/2001; eccesso di potere per carenza di istruttoria e dei presupposti, erroneità e contraddittorietà manifeste, difetto assoluto di motivazione.* sarebbe parimenti erroneo il rilievo concernente la pretesa assenza di titolo attestante la legittimità urbanistico-edilizia dell'immobile (anche alla stregua di quanto già osservato nel ricorso introduttivo); in particolare, sotto il profilo urbanistico l'area non sarebbe in zona E4, ma apparterebbe alla categoria della

“fascia di lungolago da riqualificare tramite piano attuativo”, mentre dal punto di vista edilizio le strutture a servizio dell’attività turistico-ricettiva risalirebbero a data anteriore all’1.9.1967, con conseguente insussistenza dell’obbligo di dotarsi di licenza edilizia;

*IV) violazione e falsa applicazione dell’art. 3 l. n. 241/1990; eccesso e sviamento di potere per contraddittorietà manifesta, difetto assoluto di motivazione*, avuto riguardo alla carenza dell’istruttoria espletata, ridondante in difetto di motivazione sotto il profilo della mancata indicazione degli abusi e delle porzioni del fabbricato oggetto dell’ordine di demolizione.

Disposta ulteriore istruttoria e consulenza tecnica d’ufficio, all’odierna udienza, in vista della quale le parti hanno depositato documenti e memorie, il giudizio è stato trattenuto in decisione.

2. L’ordinanza di demolizione n. 167 del 2018 rinvia al contenuto di un verbale della Stazione dei Carabinieri di Bracciano del 21.5.2018 e alla relazione del geom. F. Salvati.

Nel primo atto si legge (cfr. punto 11):

- con riferimento all’area interessata (fg. 20, partic. 570 e 571), che “di fatto la proprietà risulta essere esclusivamente del Comune di Bracciano” (come da “atto di cessione” da parte degli originari proprietari in data 19.5.1964) “e del demanio dello Stato, per la superficie occupante tale area”;

- che dall’esame della documentazione emerge che la struttura “della quale si ha traccia di esistenza solo nel 17.2.1963, quando la Polizia locale sanziona [l’allora titolare] per ‘Ampliamento abusivo di una struttura muraria preesistente’, nel corso degli anni ha subito:

-- n. 4 verbali di contravvenzione per ‘costruzione abusiva’ [il primo dei quali risalente al 1963]:

-- n. 3 ordinanze di sospensione e demolizione dei lavori [mai attuate e con l'ultima adottata nel 1989]; [...]

-- “[...] la suddetta attività in parte insiste anche su terreno demaniale”;

- che il geom. Salvati “ha dichiarato che sul terreno in oggetto, lo stato attuale riscontrato risulta essere quello riportato nei grafici e foto allegati al diniego in sanatoria, e all'autorizzazione edilizia n. 18 del 1995, tranne che per la realizzazione di un pergolato in legno, con soprastante copertura in teli, sito nella porzione di area posta fra il manufatto in muratura [...] e il magazzino in legno [...]”;

- che “le opere realizzate insistono in parte su terreno demaniale (arenile)”;

- infine, che “in data 19.7.2001 i titolari dell'attività sono stati oggetto di un diniego di sanatoria di opere edilizie relativo alla realizzazione dell'intera struttura delegittimando quindi ogni permesso di ristrutturazione precedentemente e successivamente concesso”.

Queste indicazioni sono integralmente riportate anche nelle premesse del provvedimento impugnato, nel quale si trova ulteriormente affermata la natura di “nuova costruzione” degli interventi edilizi e risulta attestata la sussistenza di un vincolo paesaggistico.

3. Col primo motivo del ricorso introduttivo la società istante assume che, a differenza di quanto rilevato dall'amministrazione, la gran parte del fabbricato sarebbe del tutto legittima sotto il profilo urbanistico ed edilizio in quanto realizzata tra il 1959 e il 1963 (istanza del 5.3.1959, in cui si dava atto della presenza di un chiosco e di una piattaforma in corso di costruzione). Lo stesso a dirsi con riferimento ai servizi igienici, alla cucina e alla piattaforma di collegamento tra i due blocchi, opere che risalirebbero al 1963 (come accertato dalla Polizia locale).

Ciò sarebbe confermato dalla perizia prodotta in giudizio (secondo cui già nel 1963 sarebbe stato presente un nucleo edificato, in quanto oggetto dell'ampliamento

contestato con un verbale elevato nel febbraio 1963, e la piattaforma lignea con passerella di collegamento, poi allargata secondo quanto attestato dal secondo verbale del marzo 1963; di qui, un'“implicita” attestazione di regolarità del “nucleo” originario e della piattaforma/passerella, escluse dalle contestazioni perché presumibilmente riconosciute come realizzate prima del 1960).

Quanto agli ampliamenti successivi (verbale 20.2.1989), rileverebbe l'autorizzazione edilizia n. 18 del 14.2.1995, con cui il Comune di Bracciano avrebbe accolto la richiesta volta alla realizzazione di “interventi di manutenzione straordinaria” (riguardanti principalmente la salubrità dei locali e consistenti in “rimozione e sostituzione della copertura [ondulato in eternit], revisione impianti, demolizione e rifacimento di pavimenti e rivestimenti, sostituzione infissi e realizzazione di controsoffittature in cartongesso”) “in quanto risulta compatibile con la normativa vigente P.R.G. (art. 15 delle N.T.A.)”. Il Comune avrebbe dunque riconosciuto in modo esplicito la “legittimità” dell'immobile alla data del 14.2.1995.

A ciò si aggiungerebbero le risultanze della relazione del geom. Salvati (di cui si è detto), evidenziante la sostanziale sovrapponibilità dello stato attuale della struttura rispetto a quello del 1995, a eccezione del “pergolato in legno”, che, costituendo un'opera “facilmente amovibile”, rientrerebbe nel regime di edilizia libera *ex art. 6 d.P.R. n. 380/2001*.

Ne discenderebbe l'incomprensibilità del rilievo di abusività del fabbricato e del conseguenziale ordine di integrale demolizione, non potendo nemmeno rilevare in contrario il diniego di condono del 2001 (non potendosi attribuire efficacia retroattiva a tale provvedimento, peraltro oggetto di impugnativa).

Si tratterebbe, in conclusione, di una struttura del tutto legittima dal punto di vista edilizio, mentre eventuali vizi relativi a profili di natura paesaggistica sarebbero suscettibili di sanatoria mediante istanza di accertamento della compatibilità

paesaggistica *ex art.* 167 d.lgs. n. 42/2004 (per la fattispecie di “manutenzione straordinaria e risanamento conservativo”). Questa opzione consentirebbe, peraltro, di contemperare l’interesse pubblico al rispetto della normativa edilizia e urbanistica e quello della ricorrente al mantenimento della struttura, dovendosi anche avere riguardo al lungo tempo trascorso dall’edificazione e dagli ampliamenti riscontrati sul manufatto e all’inerzia dell’amministrazione che, a fronte del rilascio dell’autorizzazione edilizia n. 18/1995 (e di altri provvedimenti abilitativi concernenti l’attività di somministrazione di alimenti e bevande effettuata da oltre un ventennio), avrebbe ingenerato un legittimo affidamento in ordine alla regolarità urbanistico-edilizia del fabbricato.

Con il secondo mezzo la ricorrente denuncia il difetto di motivazione dell’ordinanza, carente della “necessaria indicazione degli abusi asseritamente contestati e delle porzioni del fabbricato di cui si intima la demolizione”; ciò alla luce dell’indirizzo secondo cui i provvedimenti sanzionatori di abusi edilizi dovrebbero contenere quantomeno l’analitica descrizione e la rappresentazione delle opere realizzate (specie nel caso di provvedimenti demolitori intervenuti dopo una prolungata inerzia dell’amministrazione).

Nella specie, l’ordinanza impugnata si limiterebbe a riportare l’elenco dei provvedimenti comunali relativi all’immobile sin dal 1963, peraltro integranti prova della preesistenza del manufatto.

I motivi sono fondati.

In analoghe controversie, caratterizzate dalla prospettazione di doglianze sovrapponibili a quelle oggi in esame, la Sezione ha affermato in linea generale che “un ordine di demolizione non può prescindere dalla compiuta identificazione dell’abuso che andrebbe rimosso, perché, in caso contrario, ne resterebbe indeterminato l’oggetto” (sent. 18 febbraio 2021, n. 2024; v. anche sent. 17 febbraio 2021, n. 1942) e, con riferimento alle singole fattispecie di volta in volta



rilevanti, come in taluni casi il provvedimento repressivo fosse viziato anche da “macroscopici difetti di istruttoria”, avuto riguardo ai “molteplici provvedimenti di autorizzazione edilizia e commerciale” rilasciati nel corso del tempo dall’amministrazione (sent. 1° marzo 2021, n. 2500).

Il provvedimento impugnato è affetto da tali illegittimità.

Nella consulenza tecnica d’ufficio depositata il 14.10.2021 risultano descritte le opere d’interesse, distinte in vari gruppi (v. par. “risposte ai quesiti”, pagg. 35 ss.): “corpo di fabbrica principale costituito da un ingresso, una sala per la ristorazione, una dispensa, dei servizi igienici ed un locale di deposito-dispensa”; “locali di sgombero ed un’area con copertura discontinua su teli delimitata da una recinzione da cui si accede attraverso una scala all’arenile del Lago”; “magazzino a cui si accede dall’area coperta, formato da un unico locale dotato di finestre sia sulla parete posta in direzione dell’arenile che in quella a confine con l’area coperta”; “piattaforma con due sale adibite alla ristorazione, che si estende in minima parte sull’arenile del Lago ed in massima parte sul suo alveo, collegata funzionalmente a mezzo di una passerella alla sala ristorante interna al corpo di fabbrica principale dell’edificio”.

Viene poi chiarito che si tratta di interventi non temporanei, a eccezione dei “locali di sgombero” e della “copertura discontinua su teli” (esulando altresì dalla “portata” dell’ordinanza di demolizione le sale realizzate su palafitta con la passerella d’accesso), e si dà parimenti atto del “titolo abilitativo concesso dal Comune di Bracciano per gli interventi di manutenzione straordinaria”, autorizzazione n. 18 del 1995, nonché dell’autorizzazione rilasciata dal Sindaco di Bracciano il 12.3.1959.

È poi illustrata l’evoluzione del complesso edilizio (n. 3, pagg. 37 ss.).

Si può così convenire con la ricorrente in ordine al difetto di motivazione dell’atto impugnato sotto il duplice profilo evidenziato nei precedenti innanzi richiamati.

Anche nel caso oggi in esame risulta, infatti, “del tutto incerto quale sia l’oggetto della demolizione prescritta” (sent. n. 2024/21 cit.). Né sono stati adeguatamente considerati i precedenti titoli edilizi concernenti il fabbricato e, in particolare, l’assetto risultante dall’autorizzazione edilizia n. 18/1995 alla stregua delle “dichiarazioni” del geom. Salvati (riportate nell’ordinanza di demolizione, come si è visto) sulla coincidenza tra lo stato attuale dei luoghi e “quello riportato nei grafici e foto allegati al diniego in sanatoria, e all’autorizzazione edilizia n. 18 del 1995”.

Pure con riferimento al pergolato in legno, poi, non risulta chiaro se si tratti di opera rientrante o non in quelle riconosciute come provvisorie dal perito d’ufficio, risultando anche per questa parte configurato il denunciato *deficit* motivazionale.

In questa prospettiva, non rileva il diniego dell’istanza di condono del 2001, atteso che l’abusività di un intervento edilizio discende non già dalla circostanza che esso sia stato oggetto di un’istanza di sanatoria poi respinta, ma (direttamente) dalla sua non conformità rispetto alla disciplina urbanistico-edilizia di riferimento.

Da quanto detto segue la fondatezza del ricorso introduttivo.

4. Risulta parimenti fondato il ricorso per motivi aggiunti.

Come già statuito dalla Sezione, l’accertata illegittimità dell’ordinanza impugnata per difetto di istruttoria e di motivazione “si riverbera necessariamente, in via derivata, anche sul provvedimento di diniego di SCIA” (sent. n. 2500/21 cit., par. 8.2, richiamata in proposito dalla ricorrente nella memoria per la discussione, dep. il 4.11.2021; cfr. *sub* n. IV, pag. 14, mm.aa., in cui la società istante ha prospettato il vizio in questione, deducendo l’illegittimità del diniego anche in via derivata).

5. In conclusione, il ricorso e il ricorso per motivi aggiunti sono fondati e vanno accolti per i profili innanzi indicati, con assorbimento delle altre censure. Gli atti impugnati devono essere pertanto annullati.

6. Quanto alla liquidazione del compenso al consulente tecnico (v. istanza dep. 17.10.2021), esso può essere determinato alla stregua dell'indirizzo della Sezione (v. *ex multis* sent. 16 novembre 2020, n. 12023, e sent. n. 2500/21 cit.), tenuto conto della natura della prestazione, del valore della controversia e del relativo esito, nella misura complessiva di euro 3.000,00 (tremila/00) per onorari (le spese, chieste nella misura di euro 450,20 non sono rimborsabili in assenza dell'inerente documentazione di supporto; cfr. art. 56 d.P.R. n. 115/02) e deve essere posto definitivamente a carico della parte soccombente (Comune di Bracciano), con rimborso dell'acconto di 800,00 euro eventualmente già corrisposto dalla parte ricorrente in base all'ord. n. 6990/19.

7. Le ulteriori spese possono essere compensate in ragione della novità della questione.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sez. II-*quater*, definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso e il ricorso per motivi aggiunti in epigrafe e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Liquida il compenso spettante al c.t.u., dott. ing. Mario Marinucci, nella misura complessiva di euro 3.000,00 (tremila/00), con rifusione dell'acconto di 800,00 euro qualora già corrisposto dalla parte ricorrente, oltre accessori di legge, e lo pone a carico del Comune di Bracciano.

Compensa le ulteriori spese di lite.

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 7 dicembre 2021 e 18 gennaio 2022, con l'intervento dei magistrati:

Donatella Scala, Presidente

Mario Alberto di Nezza, Consigliere, Estensore

Marco Bignami, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Mario Alberto di Nezza**

**IL PRESIDENTE**  
**Donatella Scala**

**IL SEGRETARIO**