



**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 13209 del 2018, proposto da Paolo Scuderoni, rappresentato e difeso dagli avv.ti Gian Michele Gentile e Marco Gentile, presso lo studio dei quali in Roma, via G.G. Belli, 96, 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;

***per l'annullamento***

dell'ordinanza n. 131 del 28.8.2018 (notificata l'1.9.2018), con cui il Comune di Bracciano (Assessorato urbanistica e ambiente) ha ordinato al ricorrente di provvedere a proprie spese e cura alla demolizione e rimozione delle opere site presso lo stabilimento balneare "La rosa dei venti", in Bracciano, Lungolago Argenti, 49, entro 90 giorni dalla notifica;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione intimata;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 7 dicembre 2021 il cons. M.A. di Nezza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso spedito per la notificazione a mezzo del servizio postale il 31.10.2018 (dep. il 19.11) il sig. Paolo Scuderoni ha chiesto l'annullamento dell'ordinanza n. 131 del 2018, con cui il Comune di Bracciano ha ordinato la demolizione ai sensi dell'art. 31 d.P.R. n. 380/01 di una serie di opere realizzate sul lungolago di Bracciano in quanto asseritamente prive di titolo edilizio e insistenti su aree assoggettate a vincolo paesaggistico.

A sostegno del ricorso ha dedotto:

*I) eccesso di potere per contraddittorietà; carenza assoluta di motivazione;*

*II) violazione degli artt. 3 e 31 d.P.R. n. 380/01.*

Costituitasi in resistenza l'amministrazione, è stata disposta ed espletata istruttoria documentale nonché c.t.u. ed è stata accolta l'istanza cautelare.

All'odierna udienza, in vista della quale la parte ricorrente ha prodotto memoria, il giudizio è stato trattenuto in decisione.

2. Con l'ordinanza n. 131/18, che richiama il verbale della Polizia locale in data 6.8.2018, risulta accertata l'esecuzione dei seguenti interventi, definiti come di "nuova costruzione" ai sensi dell'art. 3, co. 1, lett. e), d.P.R. n. 380/01:

*Punto I - "Zona bar ristorante"*: "Realizzata su marmette in conglomerato cementizio, in parte chiusa mediante la realizzazione di una struttura ad 'L', prevalentemente in legno con ampie vetrate scorrevoli" (sorretta da pilastri in legno con copertura in parte in legno, e con altezza da 2,35 a 2,55 cm. dotata di impianto elettrico e da cui si accede a un bagno di 5,10 mq), con destinazione di tipo commerciale (somministrazione di cibo e bevande);

*Punto II - "Capannone"*: unica struttura accatastata, con superficie di ca. 288 mq, realizzato in parte in muratura, in parte in metallo e munito di ante scorrevoli per l'accesso e vetrata nella parte alta delle pareti, tetto a due falde inclinate in profilati metallici e copertura probabilmente in eternit, avente destinazione di deposito e magazzino; nella parte ovest risulta "realizzato un bagno di 6 mq con tetto a una falda", in muratura per le parti perimetrali, e una tettoia di 19 mq;

*Punto III - "Area attrezzata"*: situata sul lato nord e costituita da un "palcoscenico in legno rialzato da terra di ca. 30 cm.", con superficie di ca. 71,75 mq (in adiacenza "si sviluppa una zona destinata all'intrattenimento con tavolini e sedie, su marmette in conglomerato cementizio. Sono presenti pali in legno infissi nel terreno che sorreggono le vele ombreggianti"); "struttura in legno sorretta da due pali in legno"; "gazebo in ferro con la scritta 'Fish & Chips - pesce fritto'"; "chiosco in legno con copertura a falda [...] in legno", infisso nel terreno con basamento in cemento destinato alla vendita di giocattoli (con superficie di mq. 4,50); "prefabbricato in legno [...] con copertura a due falde inclinate in legno e tegole in laterizio", avente superficie di 4,70 mq, "poggiato su basamento di conglomerato cementizio" e avente funzione di "deposito eterogeneo di materiali";

*Punto IV - "Magazzini e depositi"*: realizzazione di varie strutture in muratura o metallo di fronte al capannone (punto II), con superficie totale di mq. 176,30 (ingombro

totale detratta l'abitazione di cui al Punto V), piano di calpestio in battuto di calcestruzzo, sorretto da pilastri in muratura e coperture con varie falde inclinate, dotati di impianto elettrico, illuminazione e (nelle adiacenze dell'abitazione) idrico;

*Punto V - "Abitazione"*: realizzata all'interno dei "magazzini e depositi" con pareti perimetrali in muratura e legno, per una superficie di 106 mq (immobile composto da un vano soggiorno con cucina e camino, corridoio, due bagni completi e tre camere da letto, dotato di tutti gli impianti aventi caratteristiche di tipo residenziale);

*Punto VI - "Area sportiva"*: campo da beach volley con fondo in sabbia e rete perimetrale e due gazebo sorretti da struttura in ferro precaria e rivestimento e copertura con teli amovibili.

Secondo l'amministrazione tali opere sarebbero state realizzate in violazione dell'art. 44 d.P.R. n. 380/01, dell'art. 181 d.lgs. n. 42/2004 e dell'art. 55 n.t.a. prg di Bracciano e in violazione degli artt. 94 e 95 d.P.R. n. 380/01 cit. per l'assenza di denuncia e autorizzazione del Genio civile per le opere in cemento armato, in un immobile posto in zona agricola E, sottozona E4 (agricola di pregio paesaggistico).

3. Con il primo motivo il ricorrente sostiene che le strutture in questione, costituenti lo stabilimento balneare "Rosa dei Venti", sarebbero state oggetto di "autorizzazioni all'esercizio di attività turistico-balneari" rilasciate dal Comune di Bracciano nel 2012, e precisamente: autorizzazione n. 447 del 18.6.2012, per la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, in cui sarebbero state altresì impartite condizioni per l'uso dei locali "cucina, locale cotture, magazzino"; autorizzazione n. 20491 dell'1.6.2012 per il prefabbricato all'interno del quale svolgere tale attività; domanda presentata dalla moglie del ricorrente, assentita dal Comune, relativa allo svolgimento dell'attività di somministrazione in un "gazebo - portico" sito *in loco*; certificato rilasciato dal Comune in data 24.4.2012 concernente l'idoneità statica

delle strutture consistenti in un manufatto prefabbricato (realizzato con struttura portante in acciaio) destinato a bar, con fondazione in cemento armato; domanda presentata il 24.4.2012 dalla coniuge del ricorrente “relativa al complesso turistico”; contratto col Comune per la somministrazione di acqua a uso zootecnico a deflusso libero, stipulato per l’esercizio dell’attività commerciale; richiesta al Comune concernente l’“agibilità commerciale” della struttura, per la quale l’amministrazione avrebbe rilasciato attestazione di conformità il 30.4.2012.

A dire del ricorrente, posta l’identità dei locali nei quali si svolgerebbe legittimamente l’attività commerciale con quelli oggetto dell’ordinanza di demolizione, il Comune avrebbe potuto adottare i provvedimenti ampliativi soltanto in ipotesi di accertata legittimità e regolarità delle strutture in questione (già esistenti sia al momento dell’adozione del nuovo prg, 2009, sia al momento dell’inserimento delle aree nel Piano paesaggistico regionale nell’anno 2007, delibb. nn. 556 e 1025, e rimaste sin da allora inalterate).

Il motivo è infondato.

Come esattamente sostiene l’amministrazione (mem. 11.12.2018), il rilascio di atti di assenso allo svolgimento di attività commerciali (come la somministrazione di alimenti e bevande), per quanto richieda la regolarità edilizia del manufatto in cui esse si svolgono, data per presupposta, non esplica tuttavia effetti abilitanti o sananti di opere edilizie, trattandosi di titoli assunti all’esito di procedimenti del tutto distinti da quelli edilizi in quanto preordinati alla tutela di interessi pubblici differenti.

Sicché non è dato ricavare dall’“accertamento incidentalmente compiuto” ai fini del rilascio dei provvedimenti ampliativi in questione (ossia in materia di commercio) come pure del certificato di agibilità un giudizio di conformità edilizia delle opere.

Questo elemento non può perciò essere ritenuto ostativo all'esercizio del potere di repressione degli abusi edilizi.

Col secondo mezzo il ricorrente assume che gli interventi per cui è questione: *i*) consisterebbero in opere di manutenzione interna ed esterna o di modifica delle ripartizioni interne della struttura; *ii*) avrebbero natura transitoria, in quanto correlati ad attività stagionali (come dimostrato dalla documentazione fotografica prodotta); *iii*) sarebbero comunque relativi a immobili esistenti fin da prima del 1967, ciò che risulterebbe accertato da una risalente sentenza penale del Pretore di Bracciano (che nel 1976 aveva assolto l'originario esecutore del capannone per insussistenza del fatto) e dimostrato dalle aerofotogrammetrie dell'1.9.1954 e del 17.5.1951, comprovanti l'insistenza di strutture turistiche sul lungolago; ciò, peraltro, in conformità alla disciplina urbanistica dettata dal prg del 1980, recante possibilità di realizzare impianti sportivi privati o pubblici e attrezzature per il tempo libero, mentre solo con la variante del 2009 le aree sarebbero state destinate a zona agricola; la natura delle strutture escluderebbe comunque la necessità di permesso di costruire in base all'art. 3 d.P.R. n. 380/01.

Da ultimo, il ricorrente avrebbe presentato istanza di sanatoria "per le eventuali difformità riscontrate dal Comune", al fine di regolarizzarne la posizione urbanistica e di consentire la prosecuzione dell'attività commerciale.

Il motivo è infondato.

Nella consulenza tecnica d'ufficio depositata il 26.6.2021 sono state compiutamente descritte le opere oggetto dei rilievi comunali (a partire dal paragrafo di apertura sulla "descrizione dei luoghi e svolgimento dei fatti", pagg. 3 ss.) nonché le norme disciplinanti l'attività edilizia nel territorio del Comune di Bracciano, con particolare riferimento alle n.t.a. del prg del 1980, che classificava l'area interessata dagli

interventi edilizi come G3 - “verde privato vincolato” (con possibilità di creare spazi verdi privati o attrezzati per il gioco, lo sport e il tempo libero e con conservazione della consistenza edilizia preesistente), e a quelle della variante del 2009, recante inserimento dell’area in zona E4 – “agricola di pregio paesaggistico”, con possibilità di edificare solo annessi agricoli e abitazioni necessarie alla conduzione del fondo nel rispetto del PTP e del PTPR (art. 59 nta).

Il consulente – dopo aver dato conto anche dei vincoli paesaggistici e delle prescrizioni così del Piano territoriale paesistico come del Piano territoriale paesistico regionale – ha tra l’altro chiarito (par. “svolgimento dei fatti”) come la “prima notizia documentata” delle opere nell’area di proprietà del ricorrente risalisse alla sentenza del Pretore di Bracciano in data 10.2.1976, in cui si dava atto dell’inizio, nel corso dell’anno 1973, dei lavori di realizzazione di un capannone, da ritenersi coincidente con quello “principale”, che all’epoca dell’esecuzione aveva natura provvisoria (come risultante dalla descrizione delle modalità di realizzazione: struttura metallica portante le coperture e tamponature costituite da pannelli in legno).

Tanto premesso, il tecnico ha affermato, con argomentazioni approfondite, lineari ed esenti da critiche, come le opere – puntualmente descritte nel paragrafo “accertamenti tecnici eseguiti” e la cui evoluzione nel tempo è stata esaminata anche con riferimento alle “prese aerofotogrammetriche” degli anni 1944, 1966, 1970 e 1979 (pagg. 14 ss.) – non preesistessero al 1967 se non per parte del capannone c.d. “secondario” (ossia quello descritto al punto IV dell’ordinanza di demolizione, ampliato dopo il 1967 per la superficie corrispondente all’abitazione in esso inglobata pari a mq. 45,75 e per un’ulteriore superficie di mq 13) e come andasse escluso il carattere provvisorio della più parte di esse, avuto riguardo alle rispettive

caratteristiche strutturali e funzionali (cfr. risposte al quesito n. 1): ciò vale in particolare per quelle realizzate “all’interno e in adiacenza del capannone principale” (punti I e II provv. impugn.), non coincidendo l’attuale manufatto con quello descritto nella sentenza penale di cui si è detto (stante l’aggiunta di un “pavimento in battuto di cemento”, dei “pannelli di partizione con l’esterno in muratura”, di “infissi a chiusura a tutt’altezza” e “finestrature a nastro”) e per il “capannone secondario con annessa abitazione” (caratterizzato dalla “presenza di materiali strutturali di tipo pesante quali elementi portanti costituiti da profilati metallici e murature”).

Il perito d’ufficio ha pertanto concluso nel senso che “[l]e opere costituite dal corpo del capannone principale e da quelle ulteriori poste al suo interno quali il bar e le sue pertinenze, oltre all’adiacente sala ristoro tutte incluse nella part. 802 sub. 508 del foglio di mappa n.20, oltre a quelle del capannone secondario e dell’abitazione inglobata in esso part. 802 subb. 505 e 506 foglio di mappa n. 20, non possono essere considerate provvisorie”.

Sicché è corretto l’accertamento di abusività riferito alle stesse, realizzate in assenza di titolo edilizio.

A questo proposito va richiamato il pacifico indirizzo secondo cui “in presenza di manufatti abusivi non sanati né condonati, gli interventi ulteriori (pur se riconducibili, nella loro oggettività, alle categorie della manutenzione straordinaria, della ristrutturazione o della costruzione di opere costituenti pertinenze urbanistiche), ripetono le caratteristiche d’illiceità dell’opera abusiva cui ineriscono strutturalmente, giacché la presentazione della domanda di condono non autorizza l’interessato a completare *ad libitum* e men che mai a trasformare o ampliare i

manufatti oggetto di siffatta richiesta, stante la permanenza dell'illecito fino alla sanatoria" (Cons. Stato, sez. VI, 31 dicembre 2021, n. 8767),

Ne segue l'irrilevanza delle deduzioni con cui il ricorrente ipotizza la configurabilità di ipotesi di manutenzione (interna ed esterna), dal momento che, come giustamente rilevato dall'amministrazione, se pure così fosse gli interventi in questione dovrebbero comunque accedere a opere legittimamente assentite.

Così come non sono idonee a smentire le conclusioni dell'elaborato le osservazioni del perito del ricorrente (riprese anche nella memoria del 15.11.2021), puntualmente controdedotte dall'ausiliario (pagg. 25 ss. rel. c.t.u.; v. in particolare quanto affermato in relazione alle osservazioni n. 2a, "Necessità della licenza edilizia", nn. 3a e 3b, sul rilievo aerofotogrammetrico del 9.11.1966, e n. 3c, "corrispondenza tra rilievo topografico ed elementi costruttivi dell'edificio").

Quanto alle restanti opere indicate nell'ordinanza di demolizione, e precisamente "quelle annesse all'area destinata ad attività sportive del beach volley [...], i due gazebi, la relativa pedana in marmette posta su un traliccio in legno con i soprastanti manufatti costituiti dal chiosco e dalle due cabine", il consulente tecnico ne ha per vero riconosciuto la provvisorietà.

Senonché, l'ordinanza di demolizione risulta fondata anche sulla violazione del d.lgs. n. 42 del 2004, profilo rispetto al quale il ricorrente non ha formulato censure. Ne discende che l'eventuale accertamento della conformità edilizia delle anzidette opere minori non impedirebbe l'applicazione alle medesime della sanzione demolitoria, tenuto conto (per l'appunto) dell'omessa impugnazione dell'ordinanza in relazione al riscontro della lesione dei vincoli paesaggistici.

4. Né incide sulla legittimità dell'ordinanza di demolizione l'avvenuta presentazione di un'istanza di accertamento di conformità ai sensi del d.P.R. n. 380/01, che, a

differenza della domanda di condono, “non rende inefficace il provvedimento sanzionatorio pregresso”, determinando “soltanto un arresto dell’efficacia dell’ordine di demolizione, che opera in termini di mera sospensione dello stesso”, tanto che in caso di rigetto dell’istanza in questione “l’ordine di demolizione riacquista la sua piena efficacia” (così, di questa Sezione, *ex plur.* la sent. 11 novembre 2021, n. 11604).

5. In conclusione, il ricorso è infondato e va respinto.

6. Quanto alla liquidazione del compenso al consulente tecnico (v. istanza dep. 30.6.2021), esso può essere determinato alla stregua dell’indirizzo della Sezione (v. *ex multis* sent. 16 novembre 2020, n. 12023), 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 212,40 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 dell’odierna parte ricorrente, detratto l’acconto di 800,00 euro eventualmente già corrisposto dalla medesima parte in base all’ord. n. 6978/19.

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, respinge il ricorso in epigrafe.

Liquida il compenso spettante al c.t.u., dott. ing. Mario Marinucci, nella misura complessiva di euro 3.000,00 (tremila/00), da cui andrà detratto l’acconto di 800,00 euro qualora già corrisposto, oltre accessori di legge, e lo pone a carico della parte ricorrente.

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**