

Pubblicato il 24/11/2017

N. 05477/2017REG.PROV.COLL.

N. 02669/2010 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 2669 del 2010, proposto da:
Gestione Liquidatoria s.r.l. in liquidazione (già Agroleader - Società Agricola e Forestale s.r.l.), in
persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe
Lavitola, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Costabella, 23;

contro

Comune di Campagnano di Roma, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso
dall'avvocato Mauro Taglioni, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Jozsef Muller in
Roma, via Crescenzo, 43;

nei confronti di

Onofrio Tramontano e Marco Menichini, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.a.r. per il Lazio, sede di Roma, sezione prima *quater*, n. 8591 dell'11 settembre
2009, resa tra le parti, concernente la demolizione di opere abusive e il ripristino stato dei luoghi,
nonché il risarcimento dei danni.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del comune di Campagnano di Roma;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 ottobre 2017 il consigliere Nicola D'Angelo e uditi, per la parte appellante, l'avvocato Roccucci, su delega dell'avvocato Lavitola, e, per il Comune appellato, l'avvocato Cristofori, su delega dell'avvocato Taglioni;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ordinanza n. 65 del 17 maggio 2006 il comune di Campagnano di Roma ha ingiunto alla Agroleader s.r.l. la demolizione di taluni manufatti eseguiti in difformità dalla concessione edilizia n. 34 del 27 giugno 2002 e dalla denuncia di inizio attività n. 118 del 10 novembre 2005.

In particolare, il Comune ha rilevato l'abusività delle seguenti opere:

“- Realizzazione di un piano seminterrato al di sotto della parte di piano interrato di progetto non previsto in concessione che al momento si è cercato di interrare con un riporto di terra previa recente chiusura dell'accesso e di una finestra con muratura in blocchetti di tufo. Si presume che la forma del piano sia irregolare e simile a parte del piano soprastante e quindi con le dimensioni di circa m. (5.50x9.80) + (5.50x9.80): 2 x 4,30 = mq. 86,79;

- Realizzazione del piano interrato di progetto quasi completamente fuori terra e con aperture esterne diverse da quelle di progetto e funzionali per un uso e una destinazione diversa da quella indicata in progetto con destinazione garage macchine agricole ed in parte di quella a garage;

- Realizzazione di un porticato in c.a. sul lato verso valle del piano fuori terra che di progetto doveva essere interrato, delle dimensioni di m. (7,10+7,17+7,18) x 1,60;

- Ampliamento del piano interrato di progetto con un locale di forma trapezoidale interrato al momento inaccessibile in quanto l'accesso all'interno del piano stesso risulta chiuso con un muro in blocchetti di tufo di recente esecuzione. Le dimensioni di detto locale si presumono uguali a quelle del solaio di copertura dello stesso rilevabile in quanto posto fuori della sagoma del piano terra del fabbricato di m. (15.00x7.00): 2 x 6,00 = mq. 66,00;

- Al piano terra le aperture dei vani finestra o porta sui muri perimetrali sono stati realizzati in modo diverso da quanto indicato in progetto ed in modo funzionale ad una diversa destinazione d'uso da zona deposito attrezzature agricole a residenziale ed uguale e simmetrica a quella della parte residenziale in maniera idonea e tale da consentire le realizzazione di due unità residenziali. Inoltre sono state realizzate due asole sul solaio di pavimento del piano terra per la realizzazione di due vani scala uno per ogni unità in modo tale da mettere in comunicazione il piano stesso con il piano sottostante;

- Realizzazione di una veranda coperta in c.a. sul lato verso valle del piano terra, sopra il porticato di cui sopra delle dimensioni di m. (7,10+7,17+7,18) x 1,60;

- La strada di accesso interna al fondo per arrivare al fabbricato con accesso dalla Strada dell'Olmata non è stata eseguita. Al momento al fabbricato si arriva da altra strada con accesso dalla S.S. n. 2 Cassia bis non prevista in progetto e dalla quale si accede anche al fondo successivo.”

2. La società Agroleader ha impugnato, anche con motivi aggiunti, dinanzi al T.a.r. per il Lazio, sede di Roma, la suddetta ordinanza, il precedente verbale di sopralluogo prot. 3131 del 21 febbraio 2006 e il provvedimento di sospensione dei lavori del 22 febbraio 2006, nonché il diniego di rilascio del permesso di costruire in sanatoria prot. 15126 del 9 luglio 2008. Nello stesso ricorso ha poi chiesto il risarcimento del danno, quantificato in 50.000,00 euro, e con una successiva memoria la riunione con un precedente gravame tuttora pendente dinanzi allo stesso Tribunale (n.r.g. 4375/2006) proposto avverso il verbale di sopralluogo e l'ordine di sospensione lavori.

3. Dopo aver disposto un'ispezione tecnica ed acquisito dal nominato consulente d'ufficio la relazione richiesta, il T.a.r di Roma, con la sentenza indicata in epigrafe, ha respinto il ricorso e la richiesta di riunione con quello n.r.g. 4375/2006.

4. Contro la predetta sentenza la Gestione Liquidatoria s.r.l. in liquidazione (già Agroleader - Società Agricola e Forestale s.r.l.) ha proposto appello, formulando i seguenti motivi di censura.

4.1. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, ingiustizia manifesta, illogicità, difetto di istruttoria e di motivazione. Violazione di legge: artt. 3 e 10 della legge n. 241/1990; artt. 27, 31, 32, 34 e 37 del D.P.R. n. 380/2001; art. 8 della legge regionale del Lazio n. 36/1987. *Error in iudicando.*

Con il primo e terzo motivo del ricorso di primo grado la società Agroleader ha contestato che le opere oggetto dell'ordinanza di demolizione fossero realizzate con variazioni essenziali ed in totale difformità dalla concessione edilizia n. 34/2002 e dalla successiva DIA n. 18953/2005. In particolare, al momento dell'adozione dell'ordinanza di demolizione, in ragione dello stato provvisorio della costruzione non potevano essere applicate misure sanzionatorie per asserite opere abusive che, se non vi fosse stata una ingiustificata sospensione dei lavori, sarebbero state completate in conformità con il progetto autorizzato. In sostanza, solo al termine dei lavori si sarebbe potuto valutare quanto in concreto realizzato. La sentenza impugnata, invece, si sarebbe "appiattita" sulle conclusioni del nominato CTU che ha considerato le opere come definitive, senza tener conto delle censure mosse ai singoli aspetti dell'ordinanza (il piano seminterrato, costruito in realtà per una maggiore stabilità del fabbricato e da reinterrare; l'ampliamento del piano interrato, consistente in un vano inaccessibile; il piano interrato fuori terra con aperture esterne diverse, rilevato perché ancora da interrare; il porticato, presente in conseguenza della mancata tamponatura di pareti esterne; le aperture di vani finestra e porta sui muri perimetrali, contestate sulla base di mere presunzioni; la veranda, invece assentita nel progetto approvato; la strada di accesso, già esistente e solo oggetto di sistemazione).

4.2. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, ingiustizia manifesta, illogicità, difetto di istruttoria e di motivazione. Violazione di legge: art. 3 legge n. 241/1990; artt. 27, 32 e 37 del D.P.R. n. 380/2001; art. 8 della legge regionale del Lazio n. 36/1987. *Error in iudicando.*

Nel quarto motivo del ricorso di primo grado la società Agroleader ha denunciato l'illegittimità del provvedimento di demolizione e del relativo verbale di sopralluogo n. 3131 del 21 febbraio 2006 per avere sanzionato le opere di cui è causa ai sensi dell'art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001 (testo unico dell'edilizia). Quest'ultima disposizione non avrebbe dovuto trovare applicazione in quanto l'organismo edilizio non era integralmente diverso da quello assentito (non è stato effettuato alcun mutamento della destinazione d'uso, né è stata aumentata la volumetria o la superficie utile di

progetto). Il T.a.r. di Roma ha invece ritenuto erroneamente gli interventi effettuati come variazioni essenziali.

4.3. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, ingiustizia manifesta, illogicità, difetto di istruttoria e di motivazione. Violazione di legge: artt. 3, 7, 10 e 18 della legge n. 241/1990. *Error in iudicando*.

Con il secondo motivo proposto in primo grado è stata contestata la legittimità del provvedimento di demolizione impugnato non avendo il Comune tenuto in debito conto le osservazioni formulate in occasione del precedente provvedimento di sospensione dei lavori.

4.4. Motivi aggiunti e risarcimento del danno.

La sentenza impugnata ha erroneamente respinto anche i motivi aggiunti che hanno riproposto le censure sopra indicate, soprattutto con riferimento al rigetto della domanda di sanatoria, e la domanda di risarcimento per i danni subiti dall'appellante a causa dell'ingiustificato fermo dei lavori e delle conseguenti penali e maggiori oneri contrattuali pretesi dall'impresa di costruzione.

5. Il comune di Campagnano di Roma si è costituito in giudizio il 3 maggio 2010, chiedendo il rigetto del ricorso in quanto infondato, ed ha depositato una ulteriore memoria il 30 agosto 2017.

6. La Gestione Liquidatoria s.r.l. in liquidazione (già Agroleader - Società Agricola e Forestale s.r.l.) ha depositato ulteriori documenti e scritti difensivi, per ultimo una memoria di replica il 21 settembre 2017.

7. La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 12 ottobre 2017.

8. L'appello non è fondato.

9. L'ordinanza di demolizione n. 65 del 17 maggio 2006 è stata adottata, ai sensi dell'art. 31 del D.P.R. n. 380 del 2001, in quanto il comune di Campagnano Romano ha rilevato l'esistenza di opere, dettagliatamente descritte, realizzate in difformità dalla concessione edilizia n. 34 del 27 giugno 2002 e dalla denuncia di inizio attività n. 118 del 10 novembre 2005.

L'appellante, invece, nega l'abusività delle stesse in ragione del provvisorio stato dei lavori, della loro funzione di stabilizzazione dell'edificio ovvero della loro conformità al progetto assentito. In particolare, contesta che sia stato realizzato un piano seminterrato al di sotto del piano interrato e che vi sia stata intenzione di realizzare ulteriori piani vani e superfici utili non previsti nel progetto e nella successiva DIA.

10. Quanto prospettato dalla parte appellante non può essere condiviso.

E' innanzitutto necessario ricostruire lo sviluppo della vicenda. L'intervento edilizio di cui è causa è stato realizzato su un terreno classificato zona E – sottozona E1 (agricolo normale), nella quale sono ammesse esclusivamente costruzioni a servizio diretto dell'agricoltura.

Il 19 giugno 2002 è stata rilasciata alla signora Annunziata Ciuffolini la concessione edilizia n. 34/2002 per la realizzazione di un fabbricato rurale con annessi agricoli, costituito da un solo corpo di fabbrica a due piani (un piano terra adibito ad abitazione, con un locale destinato a deposito attrezzature agricole senza finestre e con tre luci, ed un piano interrato con un unico accesso destinato a garage e ricovero di macchine agricole). La concessione è stata volturata alla società

Terranova e successivamente alla società Agroleader. Quest'ultima ha poi presentato una DIA per il completamento del fabbricato, peraltro già completato per la parte relativa alla struttura portante.

Ciò premesso, il T.a.r di Roma è giunto a concludere per il rigetto del ricorso di primo grado sulla base di una consulenza tecnica d'ufficio disposta ai fini di confermare o meno quanto rilevato nell'ordinanza di demolizione. La consulenza tecnica ha quindi rilevato l'infondatezza delle asserzioni delle società Agroleader secondo le quali le opere di cui è causa non sarebbero state finalizzate ad un aumento di fruibilità, ma a garantire la maggiore sicurezza e stabilità al manufatto (quanto alla realizzazione di un piano seminterrato al di sotto della parte di piano interrato di progetto) o a esigenze provvisorie di cantiere (quanto all'ampliamento del piano interrato di progetto con un locale di forma trapezoidale, coperto da solaio).

Il T.a.r. evidenzia, infatti, che *“la perizia disposta ...mostra con chiarezza che le caratteristiche e le finalità delle opere contestate coincidono con quelle esposte nell'atto impugnato. Ed i reinterri, che la ricorrente invoca come prova della non fruibilità dei contestati abusi, risultano piuttosto finalizzati a dissimulare questi ultimi che non a completare opere di maggiore sicurezza e stabilità, o a sopperire ad esigenze di cantiere.”*.

11. D'altra parte, i connotati delle opere contestate sono tali che ben difficilmente si potrebbero ritenere di natura provvisoria o semplicemente connesse alla stabilità del manufatto ovvero per una funzione coerente con la destinazione di progetto (es. piano interrato quasi completamente fuori terra e con aperture esterne per una destinazione diversa da quella a garage).

12. Né può rilevare, in senso contrario, che i lavori erano ancora in corso e che pertanto non era possibile per l'Amministrazione comunale verificare la situazione definitiva delle opere. In realtà, tutte le opere sono state comunque realizzate senza un titolo abilitativo in una zona agricola ed hanno comportato la realizzazione, a prescindere dalla invocata provvisorietà, di un organismo edilizio a tre piani di cui due fuori terra ed uno quasi fuori terra.

13. Inoltre, trattandosi di variazioni essenziali, correttamente il Comune ha adottato il provvedimento sanzionatorio della demolizione, ai sensi dell'art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Ai fini sanzionatori, infatti, per gli interventi eseguiti con variazioni essenziali, va senz'altro disposta la demolizione delle opere abusive. E, d'altra parte, anche per gli interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire la legge prevede la demolizione, a meno che, non potendo essa avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità, debba essere applicata una sanzione pecuniaria (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 30 marzo 2017, n. 1484).

14. Anche quanto dedotto in ordine alla mancata considerazione delle osservazioni formulate in occasione dell'ordine di sospensione lavori del 23 marzo 2006, non può ritenersi fondato, tenuto conto che l'ordinanza di demolizione fa riferimento alla nota tecnica ricevuta dalla Agroleader, ritenendola non accoglibile.

Non sussiste, infatti, un obbligo di motivare specificamente ogni scostamento dalle osservazioni presentate oppure il mancato accoglimento delle medesime, allorché, dal contesto dall'atto, sia per il richiamo contenuto nelle premesse, sia per l'approccio complessivo dell'iter argomentativo, risulti che l'Amministrazione ne abbia tenuto sostanzialmente conto (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 1 giugno 2016, n. 2328).

15. La infondatezza delle predette censure comporta anche l'infondatezza di quelle che hanno a che vedere con i motivi aggiunti di primo grado, che nella sostanza le ripropongono (in particolare, avverso il diniego della domanda di sanatoria).

16. Alla medesima infondatezza consegue ovviamente la reiezione della domanda di risarcimento del danno. Nel caso di specie, il Comune ha dovuto necessariamente adottare l'ordinanza di sospensione dei lavori ancora in corso in quanto li ha riscontrati come abusivi e successivamente l'ordinanza di demolizione, secondo l'ordinario modello provvedimentale previsto in casi analoghi (cfr. per ultimo, T.A.R. Marche, Ancona, sez. I, 7 agosto 2017, n. 664).

16. Per le ragioni sopra esposte, l'appello va respinto e per l'effetto va confermata la sentenza impugnata.

17. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come indicato nel dispositivo, tenendo conto dei parametri di cui al regolamento n. 55 del 2014.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la parte appellante al pagamento delle spese di giudizio in favore del Comune di Campagnano Romano nella misura complessiva di euro 4.000,00(quattromila/00), oltre agli altri oneri di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 ottobre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Oberdan Forlenza, Presidente FF

Giuseppe Castiglia, Consigliere

Daniela Di Carlo, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere, Estensore

Giovanni Sabato, Consigliere

L'ESTENSORE
Nicola D'Angelo

IL PRESIDENTE
Oberdan Forlenza

IL SEGRETARIO