

Publicato il 31/01/2024

N. 01878/2024 REG.PROV.COLL.
N. 06087/2014 REG.RIC.



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 Stralcio)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6087 del 2014, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Virginia Panci (anche quale erede di Margherita Mancini Proietti), Luciano Panci (cui sono subentrati, quali eredi, Andrea Panci e Patrizia Rinaldi), rappresentati e difesi dall'avvocato Augusto Colatei, con domicilio eletto presso lo studio Graziano De Giovanni in Roma, via Tacito, 23;

contro

Comune di Tivoli, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Diana Scarpitti, Martina Ramondo, domiciliataria in Tivoli, p.zza del Governo, 1;

per l'annullamento

quanto al ricorso introduttivo:

- dell'ordinanza n. 80, prot. 6189 del 4 febbraio 2014, con cui il Comune di Tivoli ha ingiunto la demolizione di opere abusive realizzate dai ricorrenti e il ripristino dello stato dei luoghi;

quanto ai motivi aggiunti:

- del verbale di accertamento del 28 maggio 2014 di inadempienza all'ingiunzione di cui alla predetta ordinanza e del provvedimento n. 47035 del 21 ottobre 2014 con cui è stata irrogata ai ricorrenti la sanzione pecuniaria di € 9.500,00 ai sensi dell'art. 15 della l.r. 11 agosto 2008, n. 15;

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Tivoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 19 gennaio 2024, in videoconferenza sulla piattaforma Team, il dott. Igor Nobile 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 notificato a mezzo di Ufficiale Giudiziario al Comune di Tivoli (Rm) in data 11.4.2014 e tempestivamente depositato il 7.5.2014, i ricorrenti in epigrafe hanno adito questo Tribunale per l'annullamento:

- dell'ordinanza n. 80 prot. 6189 del 04 febbraio 2014 del Comune di Tivoli (settore VI Urbanistica — Edilizia Privata), notificata ai ricorrenti in data 11 febbraio 2014, con la quale è stata loro ingiunta "la

demolizione di quanto abusivamente realizzato ed il ripristino dello stato dei luoghi entro 90 giorni dalla data della notifica”.

2. Con la presente iniziativa processuale, gli odierni ricorrenti, nella qualità di comproprietari dell'immobile sito in Tivoli, loc. Arci, via degli Abeti n.23, come meglio descritto nel ricorso, avversano la summenzionata determinazione del Comune di Tivoli, con la quale è stata intimata la demolizione delle seguenti opere ritenute abusive, in quanto realizzate sine titolo:

- lavori di rifacimento della copertura a tetto, con incrementi della gronda e quindi di volumetria rispetto ai grafici allegati all'istanza di condono pendente ai sensi della L.n.47/85;
- opere di modifica dei prospetti, con spostamenti di porte e finestre, e con realizzazione di un porticato in legno in aderenza al fabbricato.

3. Il gravame veniva affidato ai motivi di seguito esposti in sintesi e come meglio articolati nel ricorso:

- difetto di motivazione, nella misura in cui il provvedimento gravato non indicherebbe, in modo esaustivo, le norme asseritamente violate;
- difetto di motivazione, sotto altro profilo, in quanto il provvedimento non indicherebbe quali siano i titoli mancanti, tenuto conto che, per l'immobile de quo, è stata presentata istanza di condono, ai sensi della l.n.47/85, non ancora evasa dal Comune di Tivoli, e le variazioni apportate non sarebbero essenziali ai sensi dell'art.32 D.p.r. n.380/2001, talchè, in ogni caso, si applicherebbe al più l'art.33 D.p.r. n.380/2001 (ovvero l'art.37 D.p.r. n.380/2001), senza possibilità di procedere all'acquisizione gratuita a patrimonio secondo il regime sanzionatorio delineato dal combinato disposto di cui agli artt.31-32 D.p.r. n.380/2001.

4. Il Comune di Tivoli si costituiva in giudizio, in data 9.10.2014, per

resistere al ricorso.

5. Con successivi motivi aggiunti, notificati a mezzo di Ufficiale Giudiziario in data 14.11.2014 e tempestivamente depositati il giorno 11.12.2014, i ricorrenti hanno adito nuovamente questo Tribunale per l'annullamento:

- del verbale di accertamento dell'inottemperanza all'ingiunzione di demolizione, del 28.5.2014, notificato il 12.8.2014 e della nota del 4.9.2014 (notificata il 23.9.2014);
- del provvedimento di irrogazione della sanzione pecuniaria di euro 9.500,00, per mancata ottemperanza a provvedimento demolitorio, di cui al prot.n.47035 del 21.10.2014.

6. Vengono proposti i motivi di gravame di seguito esposti in sintesi e come meglio articolati nel ricorso:

- invalidità degli atti in via derivata, con riguardo all'impugnazione proposta con il ricorso introduttivo;
- illegittimità dell'acquisizione a patrimonio, anche per difetto di motivazione, per mancata prova del presupposto di rimproverabilità soggettiva circa la mancata esecuzione del provvedimento demolitorio;
- illegittimità dell'acquisizione a patrimonio, sotto altro profilo, per mancata, analitica indicazione dell'area di sedime;
- illegittimità per mancata definizione del procedimento di condono ai sensi della L.n.47/85 e per l'assenza di variazioni essenziali;
- illegittimità della sanzione pecuniaria per difetto di proporzionalità dell'importo ingiunto discrezionalmente dalla p.a.;
- illegittimità per avvenuta presentazione di istanza di sanatoria ex art.37 D.p.r. n.380/2001 in data 11.11.2014.

7. Seguiva atto di costituzione in giudizio, per prosecuzione volontaria

dello stesso, della signora Virginia Panci, quale erede della defunta Margherita Mancini Proietti, nonché dei sig.ri Andrea Panci e Patrizia Rinaldi, nella qualità di eredi del defunto Luciano Panci.

8. Seguiva altresì, a cura delle parti, la presentazione di articolate memorie difensive e di ampia documentazione, ex art.73, co.1 cpa,.

9. All'udienza del 19 gennaio 2024, la causa è stata quindi trattenuta in decisione.

10. Il ricorso, siccome integrato da motivi aggiunti, è infondato.

Con il ricorso introduttivo, parte ricorrente impugna l'ordinanza demolitoria emessa dal Comune di Tivoli per la realizzazione, su immobile per cui pende istanza di condono ex L.n.47/85, per opere, sine titolo, afferenti al rifacimento, con incrementi volumetrici, della copertura a tetto e alla modifica dei prospetti, con realizzazione altresì di un porticato.

Le doglianze sopra prospettate (rif. par.3 della presente decisione) non sono condivisibili, per quanto di seguito evidenziato.

Quanto all'invocato deficit motivazionale, giova evidenziare che il provvedimento demolitorio, come nel caso in esame, è da intendersi adeguatamente motivato con la descrizione delle opere e la contestazione della loro abusività (cfr., *quam multis*, Consiglio di Stato, 16.8.2023, n.7785). Non rileva il fatto che, per l'immobile in parola, fosse pendente il procedimento di condono ai sensi della L.n.47/85, risultando pacifico che la contestazione oggetto del provvedimento demolitorio pertenga a lavorazioni ulteriori rispetto allo stato di fatto dell'immobile quale risultante dai grafici allegati all'istanza di condono. Nondimeno, occorre rammentare che, relativamente agli immobili sub iudice (ossia per cui pende istanza per la concessione della sanatoria

straordinaria), vale il principio per cui “In presenza di manufatti abusivi non sanati né condonati, gli interventi ulteriori (sia pure riconducibili, nella loro oggettività, alle categorie della manutenzione straordinaria, del restauro e/o del risanamento conservativo, della ristrutturazione, della realizzazione di opere costituenti pertinenze urbanistiche), ripetono le caratteristiche di illegittimità dell'opera principale alla quale ineriscono strutturalmente, sicché non può ammettersi la prosecuzione dei lavori abusivi a completamento di opere che, fino al momento di eventuali sanatorie, devono ritenersi comunque abusive, con conseguente obbligo del Comune di ordinarne comunque la demolizione. Ciò non significa negare in assoluto la possibilità di intervenire su immobili rispetto ai quali pende istanza di condono, ma solo affermare che, a pena di assoggettamento alla medesima sanzione prevista per l'immobile abusivo cui ineriscono, ciò deve avvenire nel rispetto delle procedure di legge (situazione questa che non si è verificata nel caso di specie, avendo il ricorrente eseguito le opere ulteriori sui manufatti assoggettati a istanza di condono pendente senza chiedere alcuna autorizzazione)” (da Tar Napoli, 24.12.2018, n.7322).

Nella fattispecie, dunque, le opere ulteriori, oggetto dell'ingiunzione demolitoria, sono sicuramente meritevoli di trattamento demolitorio, attesa la loro totale abusività (per quanto sopra chiarito).

Ad ogni buon conto, anche laddove si prescindesse dal fatto che dette opere ulteriori accedono a fabbricato ancora sub iudice, si ritiene che gli interventi in questione, siano, ex sé, meritevoli di trattamento demolitorio ai sensi degli artt.31-32 D.p.r. n.380/2001, stante la loro complessiva idoneità modificare l'assetto planivolumetrico del fabbricato, variando al contempo il prospetto dell'edificio (si rientra, in

altri termini, nel novero della “nuova costruzione”, allorchè, inter alias, sia realizzato un incremento volumetrico ovvero variazioni di prospetto o sagoma rispetto all’edificio originario- cfr., quam multis, Consiglio di Stato, 19.10.2022, n.8906; Tar Venezia, 28.2.2023, n.278).

Anche i motivi proposti con i motivi aggiunti (rif. par.6 della presente decisione), afferenti all’accertamento dell’inottemperanza alla demolizione ed alla conseguente sanzione pecuniaria, meritano analogha reiezione.

In via preliminare, peraltro, il Collegio evidenzia, con precipuo riguardo al verbale di accertamento, redatto dalla Polizia locale del Comune di Tivoli (nota prot.n.89/14 del 28.5.2014, e successiva notifica in data 12.8.2014) che trattasi, nella vicenda in esame, di atto lesivo e perciò impugnabile, nella misura in cui esso è stato fatto proprio dall’Amministrazione, con atto prot.n.39094 del 4.9.2014, anch’essa notificata agli interessati e da questi ritualmente impugnata.

Sul punto, va rilevato infatti che l’atto di accertamento, quando assuma, come nel caso, la forma di un atto dell’Amministrazione, costituisce determinazione a carattere provvedimentoale, come tale autonomamente impugnabile (cfr., Tar Napoli, 13.1.2023, n.316), non potendosi del resto negare il diritto del soggetto inciso a contestare l’inottemperanza, quale fatto lesivo potenzialmente in grado di comportare ulteriori conseguenze pregiudizievoli (l’irrogazione della sanzione pecuniaria, l’acquisizione a patrimonio).

Nella circostanza in esame, peraltro, posto che la parte ricorrente non contesta la correttezza fattuale del provvedimento (ossia il fatto materiale dell’inottemperanza al provvedimento demolitorio), l’Amministrazione, con la determinazione prot.n.39094 del 4.9.2014,

non ha inteso dichiarare l'acquisizione gratuita a patrimonio (non a caso, il provvedimento non indica il sedime), ma ha proceduto unicamente alla constatazione dell'inottemperanza (e, infine, all'irrogazione della sanzione pecuniaria).

Ne consegue che tutte le doglianze prospettate avverso tale supposta determinazione di acquisizione (es. mancata indicazione del sedime, mancata valutazione della rimproverabilità soggettiva dell'inottemperanza), potranno, se del caso, essere dirette nei confronti dell'atto di acquisizione, ove successivamente emanato dall'Amministrazione.

Sempre con riguardo all'accertamento dell'inottemperanza, non sono meritevoli di favorevole delibazione neppure le ulteriori censure, con le quali si assume, a presupposto di illegittimità dell'atto, la mancata definizione del procedimento di condono, nonché l'avvenuta presentazione, medio tempore, dell'istanza di sanatoria ex art.37 D.p.r. n.380/2001.

Quanto al procedimento di condono, giova ribadire, facendo seguito alle precorse osservazioni, che sono in contestazione opere e interventi ulteriori rispetto a quelli oggetto del condono, in quanto tali (come già chiarito) abusivi e non ammissibili.

Quanto al procedimento ex art.37 D.p.r. n.380/2001, nel dubitare che, tramite l'istituto in questione, possano essere sanabili gli abusi summenzionati (in quanto non soggetti al regime della Scia e comunque in toto abusivi), va rilevato che la perdurante efficacia di tale ultima istanza (così come il suo preteso consolidamento in ossequio al meccanismo del silenzio assenso) esula dal thema decidendum del presente ricorso, siccome integrato da motivi aggiunti, atteso che:

- gli atti impugnati sono antecedenti alla presentazione dell'istanza;
- come noto, la presentazione della domanda di sanatoria non comporta l'inefficacia del provvedimento demolitorio, ma la mera sospensione temporanea della sua eseguibilità fino alla definizione del procedimento di sanatoria (cfr., *quam multis*, Consiglio di Stato, 28.4.2023, n.4287; Consiglio di Stato, 10.3.2023, n.2567; Tar Napoli, 3.4.2023, n.2090). Sul punto, pertanto, va respinto l'ultimo motivo di ricorso, atto a palesare la sopravvenuta inefficacia degli atti impugnati, in ragione dell'avvenuta presentazione dell'istanza ex art.37 D.p.r. n.380/2001.

Parimenti, esula del presente giudizio ogni valutazione sull'avvenuto rilascio, per *silentium*, del condono richiesto ai sensi della L.n.47/85, posto che un simile motivo, prospettato (inammissibilmente) nella memoria difensiva ex art.73, co.1 cpa (peraltro, non notificata alla parte) esorbita dai motivi di ricorso ritualmente formulati. Ad *abundantiam*, la difesa di parte resistente ha comunque chiarito che, ad una simile conclusione, osta l'incompletezza della pratica (mancato versamento delle somme a titolo di oblazione).

Parte ricorrente contesta, altresì, il provvedimento di irrogazione della sanzione pecuniaria, applicata, in esito all'accertamento di inottemperanza, in misura pari ad euro 9.500,00, ai sensi dell'art.15, co.3 l.r. Lazio n.15/08.

Ribadendo quanto precede in merito alla legittimità degli atti presupposti (ordinanza di demolizione, atto di accertamento dell'inottemperanza), circa la dedotta eccessività dell'importo ingiunto, si rileva, criticamente, che l'importo applicato si situa al di sotto della media aritmetica ricavabile dai limiti edittali fissati dalla norma (euro 2.000-20.000) e che le opere contestate, anche in ragione della pendenza del procedimento di

condono, non possono considerarsi “abusi minori”, come preteso da parte ricorrente.

11. In conclusione, il ricorso, siccome integrato da motivi aggiunti, va respinto, in quanto infondato.

Le spese di giudizio seguono l'ordinario criterio della soccombenza della parte ricorrente nei confronti dell'intimato Comune, per venire liquidate come indicato in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Stralcio), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto e siccome integrato da motivi aggiunti, lo respinge.

Condanna altresì la parte ricorrente al pagamento, in favore del Comune di Tivoli, delle spese di giudizio, liquidate in complessivi euro 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 gennaio 2024, in videoconferenza sulla piattaforma Team, con l'intervento dei magistrati:

Roberta Cicchese, Presidente

Francesca Mariani, Referendario

Igor Nobile, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Igor Nobile

IL PRESIDENTE

Roberta Cicchese

IL SEGRETARIO