

N. 10300/2024 REG.PROV.COLL.

N. 00752/2017 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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 752 del 2017, proposto da Alessio Giagnoli e Francesca Marini, rappresentati e difesi dall'avv. David Bacecci, con domicilio eletto presso il suo studio in Tivoli (RM), via A. del Re 8 e domicilio digitale eletto presso l'indirizzo p.e.c. david.bacecci@pecavvocatitivoli.it;

contro

Comune di Tivoli, in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentato e difeso dagli avv. Enrico Iannucci, Martina Ramondo e Diana Scarpitti dell'Avvocatura civica, con domicilio eletto presso lo studio del prof. avv. Fabio Francario in Roma, piazza Paganica 13 e domicilio digitale eletto presso gli indirizzi p.e.c. enrico.iannucci@pecavvocatitivoli.it, martina.ramondo@pecavvocatitivoli.it e diana.scarpitti@pecavvocatitivoli.it;

per l'annullamento

dell'ordinanza urbanistica n. 750 (prot. n. 58192) dell'11 novembre 2016, notificata il successivo giorno 18, con cui è stata disposta la demolizione delle opere abusive ivi indicate, edificate sull'area censita nel locale catasto al foglio n. 64, particella n. 1660, subalterno n. 3 ed ingiunto il pagamento di sanzioni amministrative pecuniarie per complessivi euro 6.000,00, oltre che di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Relatore nella camera di consiglio straordinaria di smaltimento del giorno 17 maggio 2024 il dott. Valerio Torano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – In data 27 dicembre 2011, la Polizia municipale di Tivoli ha eseguito un sopralluogo sul fondo censito nel locale catasto al foglio n. 64, particella n. 1660, subalterno n. 3, di proprietà di Alessio Giagnoli e Francesca Marini, collocato in zona agricola, sottoposto a vincolo sismico e paesaggistico, sul quale sorge un fabbricato legittimato dal permesso di costruire in sanatoria n. 123 del 21 febbraio 2008, rilasciato ai sensi dell'art. 32, d.l. 30 settembre 2003 n. 269, conv. nella l. 24 novembre 2003 n. 326. All'esito delle attività ispettive, i cui risultati sono

compendiati nel rapporto amministrativo prot. n. 6453 del 25 gennaio 2012, l'organo accertatore ha rilevato i seguenti interventi edilizi realizzati senza titolo: *a)* chiusura d un portico in parte con opere murarie e in parte con vetrate, con accorpamento della nuova volumetria – destinata a locale cucina completo di tutti gli impianti – al corpo preesistente; *b)* sostituzione della copertura a solaio con una a tetto a due falde, alta ml 2,2 alla gronda e ml 3,3 al compluvio, con demolizione del solaio rappresentato nei grafici allegati al permesso di costruire in sanatoria ed ottenimento di un ulteriore incremento della volumetria interna; *c)* opere di redistribuzione degli spazi interni in difetto di preventiva comunicazione.

In relazione a ciò, il Comune di Tivoli con nota prot. n. 9437 del 16 febbraio 2012, notificata il successivo giorno 20, ha comunicato agli odierni ricorrenti l'avvio del procedimento repressivo edilizio, raccogliendone le osservazioni fatte pervenire con nota prot. n. 13788 del 9 marzo 2013. Valutando le argomentazioni così sollevate come non idonee ad elidere l'antigiuridicità di quanto accertato, l'Amministrazione con ordinanza urbanistica n. 750 (prot. n. 58192) dell'11 novembre 2016, notificata il successivo giorno 18, ha ingiunto la demolizione delle opere abusive sopra indicate ed applicato una sanzione amministrativa pecuniaria di euro 6.000,00 complessivi, in parte per mancata ottemperanza all'ordine di demolizione (euro 5.000,00) e in altra parte per omessa comunicazione dell'esecuzione di interventi assoggettati a comunicazione preventiva (euro 1.000,00).

Con il ricorso all'esame, notificato il 13 gennaio 2017 e depositato il 1° febbraio 2017, Antonio Giagnoli e Francesca Marini hanno impugnato il provvedimento indicato in epigrafe, lamentando:

I) eccesso di potere, perché il Comune di Tivoli ha agito a distanza di anni dalla contestazione dell'illecito e non ha fornito alcuna particolare motivazione in ordine

all'interesse pubblico alla demolizione, così violando l'affidamento riposto nella possibilità di mantenere *in loco* le opere abusive;

II) violazione dell'art. 33, d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 ed eccesso di potere, perché gli interventi in concreto eseguiti non hanno le caratteristiche che l'Amministrazione afferma, trattandosi di chiusura temporanea di un portico mediante vetrate al fine di preservarne l'integrità durante l'inverno e non essendovi alcun aumento di volumetria per effetto della modifica della copertura dell'edificio, anche essa dettata da ragioni di migliore isolamento termico;

III) eccesso di potere per difetto d'istruttoria, non avendo il Comune di Tivoli eseguito alcun ulteriore approfondimento sui fatti rappresentati dalla Polizia municipale, utilizzando personale tecnico specializzato;

IV) violazione dell'art. 33, d.P.R. n. 380 del 2001, ed eccesso di potere, in quanto l'Amministrazione non ha appurato se il ripristino dei luoghi sia possibile in concreto;

V) eccesso di potere, poiché l'importo delle sanzioni amministrative pecuniarie sarebbe eccessivo rispetto alla gravità delle infrazioni e, comunque, non motivato.

In data 8 maggio 2017, l'Amministrazione ha accertato l'inottemperanza al suddetto ordine di demolizione.

Si è costituito con memoria di puro stile il Comune di Tivoli.

In vista della discussione del merito del ricorso, il ricorrente ha depositato due memorie difensive in data 8 aprile 2024 e 14 aprile 2024, nella seconda delle quali ha integrato il quinto ordine di censure, osservando – per la prima volta – che la sanzione di euro 5.000,00 per inottemperanza all'ordine di demolizione è illegittima perché applicata prima ancora dell'avvenuto accertamento della stessa, che risale all'8 maggio 2017.

L'Amministrazione, quindi, con memoria del 16 aprile 2024 ha confutato le censure articolate a suo carico, concludendo per il rigetto del gravame.

Alla camera di consiglio straordinaria di smaltimento del 17 maggio 2024, la causa è stata trattenuta per la decisione, previa annotazione a verbale, ai sensi dell'art. 73, comma 3, cod. proc. amm., dell'inammissibilità delle argomentazioni sollevate per la prima volta con memoria depositata il 14 aprile 2024 circa l'applicazione della sanzione pecuniaria per inottemperanza all'ordine di demolizione prima dell'avvenuto accertamento della stessa.

2. – Il ricorso è infondato.

2.1. Preliminarmente, il collegio ritiene non ammissibili, per violazione del termine decadenziale di impugnazione degli atti amministrativi e del principio del contraddittorio, le nuove argomentazioni rassegnate dai ricorrenti nella memoria (solo) depositata il 14 aprile 2024, che non si limitano a illustrare le censure già proposte ed incentrate sul difetto di proporzionalità dell'importo delle sanzioni pecuniarie, ma che sono rivolte a far valere, per la prima volta, la violazione dell'art. 31, comma 3, d.P.R. n. 380 cit., che subordina al previo accertamento dell'inottemperanza dell'ordine di demolizione l'applicazione della relativa sanzione amministrativa pecuniaria. Sul punto, si limita il collegio a ricordare che la *ratio* della memoria difensiva è quella di una mera illustrazione esplicativa dei precedenti motivi di gravame e non anche quella di ampliamento del *thema decidendum* (Cons. Stato, sez. IV, 8 aprile 2024 n. 3204; sez. II, 17 luglio 2020 n. 4620; sez. IV, 26 marzo 2013 n. 1715; sez. IV, 15 settembre 2006 n. 5385; sez. IV, 10 agosto 2004 n. 5513).

2.2 Il primo mezzo di gravame va respinto in applicazione della consolidata giurisprudenza per la quale l'ordine di demolizione è un atto vincolato in cui non v'è spazio per valutazioni dell'interesse pubblico alla conservazione del bene

abusivamente edificato e che deve essere comunque emanato senza alcuna rilevanza del tempo decorso, atteso che la presenza stessa del manufatto realizzato senza titolo integra una lesione permanente ai valori costituzionalmente tutelati in merito al governo del territorio (Cons. Stato, sez. VI, 12 gennaio 2024 n. 406; sez. IV, 10 gennaio 2024 n. 331). Parimenti, non sussiste alcun affidamento tutelabile alla conservazione di una situazione di fatto abusiva, che il decorso del tempo non sana (Cons. Stato, sez. VII, 22 gennaio 2024 n. 655).

2.3 Anche il secondo motivo di ricorso non può trovare accoglimento.

Infatti, il suddetto rapporto amministrativo del 25 gennaio 2012 dà conto delle ragioni per le quali la chiusura del portico va qualificata come una nuova volumetria – constando addirittura che il locale sia permanentemente adibito a cucina completa di impianti e, dunque, a un uso abitativo – oltre che delle difformità dell'intervento eseguito sulla parte sommitale del fabbricato rispetto agli elaborati del permesso di costruire in sanatoria del 21 febbraio 2008. A tale ultimo riguardo, appare del tutto ovvio che la sostituzione di una preesistente copertura a solaio, quindi piatta, con una a tetto a due falde, dunque in elevazione, generi una nuova volumetria. Del resto, anche l'installazione di pannelli in vetro atti a chiudere integralmente un porticato che si presenta aperto su tre lati determina senz'altro la realizzazione di un nuovo locale autonomamente utilizzabile, con conseguente incremento della preesistente volumetria (Cons. Stato, sez. II, 1° settembre 2021 n. 6186; sez. II, 27 giugno 2019 n. 4437; sez. V, 5 maggio 2016 n. 1822).

2.4 Il terzo ordine di censure è infondato in fatto, constando che il Comune di Tivoli, dopo aver ricevuto la segnalazione da parte della Polizia municipale, abbia comunicato l'avvio del procedimento sanzionatorio agli odierni ricorrenti e ne abbia raccolte le osservazioni a difesa, ritenendole tuttavia non idonee a riqualificare i fatti.

Pertanto, l'Amministrazione ha eseguito la consueta istruttoria sulle pratiche di repressione degli abusi edilizi, senza che consti sul punto alcun difetto o incompletezza.

2.5 Il quarto mezzo di impugnazione è infondato perché la fiscalizzazione degli abusi prevista dall'art. 33, comma 2, d.P.R. n. 380 del 2001, cioè la possibilità di sostituire una sanzione pecuniaria a quella ripristinatoria, è una mera eventualità della fase esecutiva, successiva all'ingiunzione a demolire, sì che la mancata valutazione di tale possibilità non costituisce un vizio della prima (Cons. Stato, sez. VII, 25 ottobre 2023 n. 9227). Nel medesimo ordine di idee, alcuna alternatività sussiste, ai sensi dell'art. 33, comma 2, d.P.R. n. 380 cit., tra demolizione e sanzione pecuniaria, dato che quest'ultima può essere adottata solo sulla base di un motivato accertamento tecnico che stabilisca l'impossibilità del ripristino dello stato dei luoghi (TAR Campania, Napoli, sez. IV, 31 ottobre 2023 n. 5905).

2.6 In relazione all'ultimo ordine di censure, si rileva che l'ammontare delle sanzioni amministrative pecuniarie applicate dal Comune di Tivoli non appare affatto sproporzionato, come preteso dai ricorrenti.

Infatti, con riferimento alle due distinte opere comportanti la realizzazione di volumetrie aggiuntive, l'art. 31, comma 3, d.P.R. n. 380 cit., come pure l'art. 16, comma 4, l. reg. 11 agosto 2008 n. 15, prevede una forbice edittale compresa tra euro 2.000,00 ed euro 20.000,00, mentre la somma ingiunta si colloca in prossimità del minimo, essendo pari ad euro 5.000,00; pertanto, non consta che l'importo applicato sia manifestamente irragionevole o sproporzionato.

Invece, quanto all'ulteriore somma di euro 1.000,00, l'art. 6, comma 7, d.P.R. n. 380 cit., nel testo vigente all'epoca dei fatti, prevede che la mancata comunicazione di inizio lavori sia punita con una sanzione pecuniaria pari a euro 1.000,00, riducibile

di due terzi se essa è effettuata spontaneamente quando l'intervento è in corso di esecuzione; pertanto, l'Amministrazione ha correttamente ingiunto il pagamento della suddetta sanzione nella misura fissa prevista dalla legge.

3. – Il regime delle spese di giudizio segue la soccombenza ed è liquidato in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione quarta, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna parte ricorrente al pagamento delle spese di lite, che sono liquidate in euro 2.000,00 (duemila/00), oltre ad accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 maggio 2024, con l'intervento dei magistrati:

Paolo Severini, Presidente

Valerio Torano, Primo Referendario, Estensore

Valerio Bello, Referendario

L'ESTENSORE
Valerio Torano

IL PRESIDENTE
Paolo Severini

IL SEGRETARIO