

N. 15548/2024 REG.PROV.COLL.

N. 03604/2021 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 Quater)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 3604 del 2021, proposto da Giuseppe Boldrini e Luigina Boldrini, rappresentati e difesi dagli avvocati Corrado Bocci e Antonio Giannini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Corrado Bocci in Roma, via Cassia n. 531;

***contro***

Comune di Nazzano, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Martina Pezza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento***

della determinazione prot. n. 72 del 9.1.2021 dell'Area Tecnica del Comune di Nazzano, notificata in data 18.1.2021, mediante la quale il Responsabile dell'Area Tecnica, ing. Federico Verticchio, ha ingiunto ai sigg.ri Giuseppe Boldrini, Clara

Boldrini e Luigina Boldrini “attuali proprietari dell'u.i.u. in argomento (giusta denuncia nei passaggi per causa di morte del 29.3.2017, prot. n. rm 0248313 in atti dal 17.5.2017 rogante Boldrini sede Nazzano registrazione Roma volume 9990 n. 1838 del 16.5.2017 successione Di Giovanni Maria n. 31207.1/2017) il pagamento di € 12.000,00 con versamento sul c.c. postale n. 69.786.002 intestato a Comune di Nazzano con la seguente causale: sanzione ai sensi dell'art. 19 della L.R. 15/2008 Fabbricato distinto al fg. 7 part. 221 sub. 2”, nonché di ogni atto presupposto, connesso e consequenziale;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 giugno 2024 la dott.ssa Francesca Santoro Cayro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1. Il Comune di Nazzano notificava ai Sig.ri Giuseppe, Luigina e Clara Boldrini l'ordinanza n. 17 dell'11 giugno 2018, prot. n. 3165, con la quale intimava loro, in qualità di attuali proprietari (essendo succeduti *mortis causa* alla precedente proprietaria, Sig.ra Maria Di Giovanni), la “*messa in ripristino relativamente a lavori eseguiti in assenza di titolo abilitativo in Nazzano su immobile distinto in catasto al fg. 7 n. 221 sub 2*” (immobile ubicato in via della Chiesa, attuali civici nn. 42-44), con riferimento, precisamente, alle seguenti opere ritenute abusive:

1) frazionamento di Unità Immobiliare Urbana (u.i.u.) in assenza di titolo abilitativo;

- 2) realizzazione di apertura su distacco con Via della Chiesa al Piano Terra;
- 3) realizzazione scala di accesso al piano 1° su distacco con Via Regina Margherita;
- 4) realizzazione di vano ripostiglio su Via - distacco con Via Regina Margherita;
- 5) realizzazione di n. 2 aperture su distacco con Via Regina Margherita al p.1^.

I Sig.ri Giuseppe e Luigina Boldrini insorgevano avverso il suddetto provvedimento (ricorso R.G. n. 11277/2018), incentrando in via principale le proprie difese sulla circostanza fattuale che gli interventi contestati con l'ordinanza n. 17/2018 erano stati realizzati in epoca antecedente all'anno 1967 *“e come tali non necessitavano di alcun obbligo di rilascio di preventiva licenza edilizia (ora permesso di costruire)”* (cfr. primo e secondo motivo del ricorso versato agli atti del presente giudizio *sub* doc. 5 allegato all'odierna impugnativa), e, anche laddove si fosse trattato di opere successive a quella data, l'amministrazione comunale *“avrebbe comunque dovuto procedere alla loro corretta qualificazione ai fini dell'individuazione del titolo edilizio (asseritamente) necessario e della conseguente sanzione applicabile in caso di mancanza di detto titolo”* (cfr. terzo motivo), ravvisando, in subordine, l'esistenza di un onere motivazionale rafforzato (cfr. quarto motivo).

La Sezione disponeva una consulenza tecnica d'ufficio, chiedendo al consulente, tra l'altro, di individuare *“l'epoca della realizzazione (“dei manufatti tutti indicati nell'ordine di demolizione”, n.d.r.) anche in relazione alle preesistenze e se si tratti di manufatti di epoca anteriore all'anno 1967”, nonché “l'epoca del frazionamento dell'immobile”*.

Il ricorso veniva accolto dalla Sezione con sentenza n. 14822/2019, depositata in data 23 dicembre 2019 e passata in giudicato, con la quale il giudice concludeva nel senso di ritenere *“non definitivamente accertato l'anno di realizzazione dei manufatti indicati nell'ordinanza di demolizione e quando sia avvenuto il frazionamento dell'immobile a mezzo della costruzione della scala esterna”*. Ai fini della decisione del giudizio, la Sezione delibava

nel senso che *“Alla luce dei sopra richiamati elementi, il Collegio ritiene di dovere esaminare i motivi di ricorso che prescindono dall’esatta individuazione temporale di realizzazione delle opere oggetto dell’ordinanza di demolizione, tra cui, in particolare la censura contenuta nel III motivo, laddove si censura il provvedimento impugnato per la violazione degli artt. 22 e 37 D.P.R. 380/2001 e 19 L. 241/90 nonché per eccesso di potere e per difetto di motivazione”*, accogliendola con la seguente motivazione: *“L’amministrazione comunale, anche alla luce della richiamata descrizione delle opere fattane sia da parte del Consulente tecnico d’ufficio che del Consulente tecnico di parte, sembra avere erroneamente qualificato gli interventi contestati da parte dell’ordinanza di demolizione ai fini dell’individuazione del titolo edilizio necessario e della conseguente sanzione applicabile in caso di mancanza di detto titolo. Gli interventi risultano infatti ascrivibili a quelli dell’elenco di cui all’allegato A del D.P.R. n. 31/2017 e quindi sono esclusi dalla preventiva richiesta di autorizzazione paesaggistica e avrebbero potuto essere assoggettati al regime della S.C.I.A., la cui mancanza avrebbe potuto essere sanzionata ai sensi dell’art. 37, comma 1, D.P.R. 380/01, ossia con l’irrogazione di una sanzione pecuniaria. Nei provvedimenti impugnati non è fatta menzione del fatto che l’Amministrazione abbia valutato tale possibilità per cui il vizio rileva anche in termini di difetto motivazionale e di istruttoria”*.

2. Con nota prot. n. 4634/2020 il Comune di Nazzano avviava nei confronti dei tre soggetti sopra citati un nuovo procedimento per l’irrogazione di sanzione amministrativa ex art. 19 L.R. Lazio n. 15/2008 con riferimento alle medesime opere abusive di cui trattasi, al termine del quale adottava la determinazione dirigenziale prot. n. 72 del 9 gennaio 2021 (che gli odierni ricorrenti affermano essere stata loro notificata in data 18 gennaio 2021), con cui, riepilogati in premessa gli antecedenti fattuali sopra descritti e richiamato l’accertamento contenuto nella sent. n. 18822/2019, irrogava nei loro confronti la sanzione amministrativa pecuniaria di euro 12.000,00 (pari all’80% dell’importo massimo applicabile).

In particolare, l'Ufficio accertava che:

- con atto di donazione Notaio Badurina “rep. 17149/1982” il Sig. Di Giovanni Enrico donava alla Sig.ra Di Giovanni Maria una metà indivisa dell'appartamento con accesso da via della Chiesa n. 40 distinto in catasto al fg. 7, p.lla 221, sub 2, con la conseguenza che “*avendo lo stesso unico accesso il frazionamento con il doppio accesso (civ. 40-42 come risulta oggi nella banca dati catastale) è evidentemente avvenuto in data successiva al 1982*”;
- nella denuncia DOCFA presentata in data 8 marzo 2010 per “*diversa distribuzione degli spazi interni, ristrutturazione e variazione toponomastica*” è stato dichiarato che gli interventi erano stati realizzati alla fine del 1988;
- in occasione di un sopralluogo del 22 settembre 2017 era stata rilevata la mancata rispondenza della planimetria catastale attualmente presente in banca dati con lo stato dei luoghi, essendo stato accertato il mutamento della destinazione d'uso urbanisticamente rilevante della u.i.u. sita al piano terra, in quanto utilizzata quale studio professionale.

3. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio, notificato in data 18 marzo 2021 e tempestivamente depositato, i Sig.ri Giuseppe e Luigina Boldrini sono insorti avverso la determinazione da ultimo adottata, sollevando le seguenti censure:

*I. “VIOLAZIONE DI LEGGE - ARTT. 3, 22 E 37 D.P.R. 380/2001 - ART. 19 L.R. LAZIO 15/2008 IN RELAZIONE A L. N. 765/1967”.*

I ricorrenti sostengono che gli esiti della consulenza tecnica d'ufficio disposta nel corso del precedente giudizio R.G. n. 11277/2018 consentirebbero di desumere, “*sebbene per prova atipica*”, l'anteriorità delle opere al 1967. Ciò sia con riferimento alla realizzazione della scala esterna, “*che costituisce elemento indefettibile del contestato frazionamento dell'u.i.u.*”, sulla quale rinviano alla risposta resa dal C.T.U. con

riferimento al primo dei quesiti che, in seno a quel contenzioso, erano stati formulati dal Collegio, sia all'intervenuto frazionamento dell'immobile e alle ulteriori variazioni contestate dall'amministrazione, che asseriscono essere tutte temporalmente collocabili in epoca anteriore all'anno 1967. I ricorrenti precisano che *“Le determinazioni assunte dal consulente tecnico d'ufficio in ordine alla collocazione temporale ante 1967 del frazionamento e degli interventi tutti contestati - per ben due volte ma in relazione a titoli diversi - dall'Ufficio tecnico comunale, si basano su documentazione prodotta dai ricorrenti e, peraltro, già sottoposta dai medesimi in sede di autotutela amministrativa all'attenzione del Responsabile Tecnico comunale”*, ossia: *i)* le dichiarazioni sostitutive di notorietà rilasciate dalla Sig.ra Lina Cerbini e dal Sig. Liberati Eraldo; *ii)* i certificati storici di residenza del sig. Umberto Boldrini (padre degli odierni ricorrenti) e della stessa sig.ra Lina Cerbini, da cui si evince che il primo unitamente al proprio nucleo familiare *“in data 15.10.1950”* risultava iscritto all'anagrafe della popolazione residente del Comune di Nazzano con abitazione in via della Chiesa *“n. 44”* e che la seconda *“alla data del 16.10.1956”* era residente per nascita alla via della Chiesa *“n. 40”*; *iii)* fotogrammi raffiguranti le nozze della sig.ra Clara Boldrini - germana degli odierni ricorrenti - celebrate in data 6.9.1970, e della ricorrente Luigina Boldrini, celebrate in data 31.7.1974, da cui si evincerebbe la presenza, già nell'anno 1970, della scala esterna di accesso all'u.i.u. al primo piano, sita in via della Chiesa al n. 44;

*II. “VIOLAZIONE DI LEGGE - ART. 23 TER D.P.R. 380/2001, ART. 13 L.R. LAZIO N. 16/2008 - violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e 8 della l.r. n. 36/1987”.*

La determina impugnata sarebbe altresì illegittima nella parte in cui contesta come abusivo il passaggio di categoria funzionale urbanisticamente rilevante, che peraltro interesserebbe una sola stanza e non l'intero piano terra, in quanto l'ufficio professionale ivi ricavato non rientrerebbe nella categoria produttiva e direzionale

di cui “*all’art. 13, co. 1, lett. c) della L. R. n. 16/2008*”, bensì in quella residenziale *ex art. 23-ter*, co. 1, lett. a), d.P.R. n. 380/2001, come specificato dal citato art. 13, al co. 1 lett. a), e, trattandosi di intervento eseguito senza opere e non avendo il Comune adeguato le previsioni del suo strumento urbanistico generale alla disciplina introdotta dall’art. 7 della L. R. Lazio n. 36/1987, sarebbe realizzabile in edilizia libera;

*III. “ECCESSO DI POTERE – OMESSA, INADEGUATA ISTRUTTORIA IN ORDINE ALL’ESECUZIONE DEGLI INTERVENTI ANTECEDENTEMENTE ALL’ANNO 1967”.*

Il gravato provvedimento sarebbe affetto da deficit istruttorio, non avendo l’amministrazione rilevato l’anteriorità degli interventi interessanti il compendio immobiliare di proprietà dei ricorrenti rispetto alla data del 1.9.1967, nonostante il Comune fosse già in possesso di tutta la documentazione idonea a consentire la collocazione temporale dei medesimi in ragione del giudizio già intercorso tra le parti, tra cui soprattutto l’elaborato peritale (vengono all’uopo richiamate le conclusioni del C.T.U. secondo cui “*le variazioni che riguardano l’immobile distinto al foglio 7. part.lla 221, sub. 2, sono state effettuate prima dell’anno 1967*”) e assumendo valore dirimente anche gli elementi probatori forniti dai ricorrenti (*ut supra* descritti). Sarebbero poi erronee le conclusioni cui l’amministrazione è pervenuta con riferimento: a) all’atto di donazione del 1982, in quanto avente ad oggetto esclusivamente l’immobile “*collocato al piano terra di via della Chiesa, attualmente indicato con il civico n. 42 ed all’epoca del rogito indicato al civico n. 40*”, e quindi già frazionato alla data del rogito rispetto “*all’unità immobiliare sita alla via della Chiesa civico n. 19 (attuale n. 44), ove invece insisteva - ed insiste tutt’ora - l’immobile di residenza della donataria*”; b) alla dichiarazione DOCFA rilasciata in data 8.3.2010, in quanto la medesima rileverebbe

ai soli fini fiscali e non potrebbe assumere valore dirimente ai fini della definitiva collocazione temporale degli interventi in esame;

*IV. “ECESSO DI POTERE – DIFETTO DI MOTIVAZIONE RAFFORZATA IN ORDINE ALL’INTERESSE PUBBLICO IN RAGIONE DEL TEMPO TRASCORSO TRA IL PRESUNTO ABUSO E LA DETERMINAZIONE PROT. N. 72/2021”.*

Anche a voler assumere che gli interventi sarebbero stati realizzati dopo il 1967 e in particolare alla fine del 1988, il notevole lasso temporale nel frattempo intercorso avrebbe ingenerato in capo ai ricorrenti una posizione di legittimo affidamento, tale imporre all’amministrazione un obbligo di congrua motivazione in merito alle ragioni di pubblico interesse idonee a giustificare il sacrificio del contrapposto interesse privato.

I ricorrenti chiedono, in via istruttoria, l’ammissione delle prove testimoniali del Sig. Eraldo Liberati e della Sig.ra Lina Cerbini al fine di comprovare i fatti oggetto delle dichiarazioni sostitutive da essi sottoscritte.

4. Il Comune di Nazzano si è costituito in resistenza con atto depositato in data 22 aprile 2021, e con memoria del 18 maggio 2021 ha replicato ai motivi di gravame, sulla scorta delle seguenti deduzioni: *i)* la sent. n. 14822/2019, non impugnata e dunque divenuta definitiva in ogni sua parte, ha accertato la carenza probatoria della C.T.U. in ordine all’epoca di realizzazione degli interventi contestati, con conseguente non condivisibilità delle conclusioni cui il consulente è pervenuto a tale proposito, e la documentazione prodotta dai ricorrenti a sostegno dei propri assunti è priva valore probatorio; *ii)* il riferimento alla L.R. n. 16/2008 è del tutto inconferente, e in ogni caso il mutamento della destinazione d’uso, che ha riguardato l’intera unità al piano terra, avrebbe richiesto un permesso di costruire; *iii)* nessun

difetto di istruttoria è ascrivibile all'amministrazione, anche considerato che l'anno di riferimento menzionato nella denuncia DOCFA (1988) è stato esplicitamente e liberamente indicato dall'allora proprietaria dell'immobile; *iv*) non esiste un obbligo di motivazione rafforzata ai fini dell'irrogazione delle sanzioni edilizie.

5. In vista dell'udienza di discussione del ricorso entrambe le parti hanno prodotto memorie illustrative (cfr. depositi del 23 e 24 maggio 2024), i ricorrenti ribadendo l'antioriorità degli interventi rispetto all'anno 1967, come in tesi comprovato anche dall'ulteriore documentazione (sia planimetrica che fotografica) depositata in data 14 maggio 2024 (docc. nn. 21 e 22), l'amministrazione reiterando le proprie difese, nonché memorie di replica (cfr. dep. del 3 e 4 giugno 2024).

7. All'udienza pubblica del 25 giugno 2024 il ricorso è stato chiamato in discussione e trattenuto in decisione.

## DIRITTO

1. Il ricorso è privo di fondamento.

2. In via di fatto va precisato che: *i*) risulta agli atti del Comune una planimetria catastale (versata nel presente giudizio al doc. 18 prodotto dalla difesa civica) recante la data del 23 maggio 1941 (cd planimetria di impianto), in cui l'immobile ubicato in "via della Chiesa n. 40" (civico originario), distinto in Catasto al fg 7, p.lla 221, sub 2, di cat. A/4, e dunque con destinazione residenziale, risulta composto da due piani (piano terra, dotato di cucina e servizi, e primo piano) collegati da una scala interna, e con unico accesso esterno dal piano terra; *ii*) allo stato attuale l'immobile si presenta suddiviso in due distinte unità immobiliari, non collegate tra loro (in ragione dell'avvenuta rimozione della scala interna), l'una ubicata al piano terra (in cui è presente anche un vano ripostiglio aggettante su strada non indicato nella planimetria di impianto), con accesso all'attuale civico 42, l'altra al primo piano

(contrassegnata oggi al civico 44), cui si accede tramite scala esterna che “parte” da via della Chiesa e “affaccia” su via Regina Margherita; *iii*) è stata presentata all’agenzia del Territorio denuncia DOCFA prot. n. 0281672 del 8 marzo 2010 (a nome della Sig.ra Di Giovanni Maria e a firma del tecnico Geom. Giuseppe Boldrini), con causale “*diversa distribuzione degli spazi interni, ristrutturazione, variazione toponomastica*”, cui è allegata una planimetria che raffigura l’immobile nella sua attuale consistenza plano-volumetrica (piano terra e primo piano collegati solo da scala esterna), e nella quale è espressamente dichiarato che gli interventi sono stati eseguiti “*alla fine del 1988*”; *iv*) non è stato rinvenuto negli archivi comunali (e ciò è stato confermato anche dalla C.T.U. disposta nel corso del pregresso giudizio) alcun titolo edilizio che legittimasse le variazioni riscontrate rispetto alla planimetria di impianto del 1941; *v*) a seguito di sopralluogo della Polizia locale è stato appurato che l’unità immobiliare ubicata al piano terra è attualmente utilizzata quale “studio tecnico”.

L’amministrazione comunale, tenuto conto anche dell’esito del giudizio incardinato avverso la precedente ordinanza di demolizione di cui è stato dato atto in narrativa, ha irrogato la sanzione amministrativa pecuniaria di euro 12.000 per opere realizzate in assenza di titolo edilizio, giusta il disposto dell’art. 19 L.R. n. 15/2008.

I ricorrenti sono insorti avverso la nuova determina dirigenziale non appuntandosi su profili quali, in ipotesi, la congruità della sanzione irrogata, quanto piuttosto sollevando censure (che per molto versi ricalcano essenzialmente quelle sollevate con il precedente ricorso R.G. n. 11277/2018) dirette, in via principale, a contestare l’abusività delle opere realizzate, in ragione della loro collocazione temporale ovvero della loro realizzabilità in regime di edilizia libera.

3. Procedendo con ordine, il primo e il terzo motivo di ricorso possono essere scrutinati congiuntamente, in quanto muovono entrambi da un identico assunto

fattuale di base, quello secondo cui gli interventi contestati sarebbero stati realizzati in epoca antecedente al 1967.

Come noto, è consolidato in giurisprudenza il principio secondo cui grava sul privato l'onere di provare la data di realizzazione e la consistenza originaria dell'immobile abusivo, in quanto solo l'interessato può fornire inconfutabili atti, documenti ed elementi probatori che possano radicare la ragionevole certezza dell'epoca di realizzazione di un manufatto (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 15 dicembre 2023, n. 1086). In particolare, solo la deduzione, da parte di colui che ha commesso il contestato illecito edilizio, di concreti elementi di riscontro trasferisce in capo all'Amministrazione l'onere di fornire prova contraria (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 13 dicembre 2022, n. 10904).

Tale orientamento è basato sul principio di vicinanza della prova, rientrando nella sfera (e dunque nella disponibilità) del privato la prova circa l'epoca di realizzazione delle opere edilizie e la relativa consistenza, in quanto, relativamente ad un immobile realizzato in assenza di titoli edilizi, solo l'interessato può fornire gli inconfutabili atti, documenti o elementi probatori che siano in grado di radicare la ragionevole certezza del carattere di regolarità di un'opera edilizia, in ragione della sua eventuale preesistenza rispetto all'epoca di introduzione di un determinato regime normativo di disciplina dello *ius aedificandi*.

Ciò posto, va premesso che le difese articolate dai ricorrenti con il primo mezzo, che (come detto) essenzialmente ricalcano quelle già dedotte con il ricorso instaurato avverso la precedente ordinanza di demolizione, sono incentrate sul tentativo di dimostrare l'anteriorità degli interventi in contestazione rispetto al 1967.

Preme precisare che la L. n. 1150/1942 ha previsto che “*Chiunque intenda nell'ambito del territorio comunale eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti*

*ovvero procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno, deve chiedere apposita licenza al sindaco*": con essa, come chiarito in giurisprudenza (e ciò anche nel precedente di cui alla pronuncia del Cons. Stato, sez. IV, 19 ottobre 2018, n. 5988, specificamente invocata dai ricorrenti), è stato introdotto l'obbligo di ottenere una preventiva licenza edilizia con riferimento agli immobili situati nei centri abitati (e ciò vale anche per interventi di ampliamento o modifica), laddove con la successiva L. n. 765/1967 tale obbligo è stato esteso a tutto il territorio comunale, comprese le zone al di fuori del centro abitato.

Nel caso di specie, non è in discussione che l'immobile *de quo* è ubicato nel centro storico del Comune di Nazzano, oltretutto a poca distanza dalla sede del Municipio, sicché le variazioni in contestazione avrebbero necessitato di un titolo abilitativo già ai sensi della sopra richiamata Legge urbanistica n. 1150/1942.

Ad ogni buon conto si può prescindere da tale rilievo, atteso che, come accennato, l'impianto difensivo dei ricorrenti si incentra sull'assunto che gli interventi in contestazione (segnatamente, scala esterna, con conseguente frazionamento dell'immobile in due unità immobiliari distinte, e vano ripostiglio) sarebbero anteriori al 1967, fornendo in atti gli elementi che comproverebbero tale circostanza fattuale, mentre l'amministrazione si è limitata a contestare l'idoneità probatoria della documentazione a tal fine allagata al ricorso, senza fare minimamente questione del diverso profilo dell'antecedenza delle opere alla predetta legge urbanistica entrata in vigore nel 1942.

Il *thema decidendum* demandato al Collegio, dunque, consiste nel valutare se sia stata data o meno convincente e rigorosa dimostrazione della anteriorità degli interventi rispetto al 1967.

Ciò precisato, deve escludersi che una prova siffatta sia stata fornita.

4. In primo luogo, nessun valore probatorio può essere riconosciuto alla relazione depositata dal C.T.U. nel corso del giudizio incardinato avverso la precedente ordinanza di demolizione, e ciò in ragione dell'accertamento contenuto nella sent. n. 14822/2019, passata in giudicato, che su tale preciso profilo ha dato specificamente atto che *“la Relazione del Consulente tecnico d'ufficio non è pervenuta a univoche conclusioni circa il nodo fondamentale della vicenda edilizia sottoposta all'esame del Collegio, ossia l'esatta epoca di realizzazione dei manufatti indicati nell'ordinanza di demolizione e quando sia avvenuto il frazionamento dell'immobile”* (cfr. punto XI), precisando che *“anche le asserzioni contenute nella Relazione del C.T.P., che contesta la relazione del C.T.U. in ordine alla corretta collocazione temporale degli interventi edilizi in questione e alla loro anteriorità all'anno 1967, non appaiono essere sufficientemente corroborate da elementi di certezza sia rispetto al frazionamento sia rispetto alla scala”*, così pervenendo alla conclusione che *“appare non definitivamente accertato l'anno di realizzazione dei manufatti indicati nell'ordinanza di demolizione e quando sia avvenuto il frazionamento dell'immobile a mezzo della costruzione della scala esterna”*.

Ne consegue che ogni riferimento al valore probatorio (ancorché di prova cd “atipica”) di quella relazione non può avere pregio in quanto in contrasto con il giudicato formatosi tra le parti.

5. Ciò comporta che gli interessati avrebbero dovuto dimostrare *aliunde* e con nuovi e diversi elementi la circostanza fattuale secondo cui quelle in esame concreterebbero opere edilizie realizzate in epoca antecedente all'anno 1967 (che, lo si ribadisce, rappresenta il referente temporale che gli stessi assumono quale “spartiacque” ai fini della necessità o meno di conseguire un titolo per i lavori di cui il Comune di Nazzano ha rilevato il carattere abusivo).

Tuttavia, gli elementi addotti in seno al presente giudizio non sono idonei ad offrire una convincente e “solida” prova della data di realizzazione dei lavori di cui trattasi, e conseguentemente della loro anteriorità rispetto a quella annualità.

5.1. In particolare, quanto alle dichiarazioni sostitutive della Sig.ra Lina Cerbini e del Sig. Liberati Eraldo allegate al ricorso (cfr. docc. nn. 9 e 10), deve darsi seguito al granitico indirizzo giurisprudenziale secondo cui le dichiarazioni sostitutive non rivestono alcun effettivo valore probatorio, potendo costituire solo indizi che, in mancanza di altri elementi nuovi, precisi e concordanti, non risultano *ex se* idonei a scalfire l'attività istruttoria dell'amministrazione: “Nell'ambito del processo amministrativo, la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà è inutilizzabile, in quanto, sostanziandosi in un mezzo surrettizio per introdurre la prova testimoniale, non possiede alcun valore probatorio e può costituire solo un mero indizio che, in mancanza di altri elementi gravi, precisi e concordanti, non è idoneo a scalfire l'attività istruttoria dell'amministrazione. D'altro canto, «l'attitudine certificativa e probatoria della dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà e delle autocertificazioni o auto dichiarazioni è limitata a specifici status o situazioni rilevanti in determinate attività o procedure amministrative e non vale a superare quanto attestato dall'amministrazione, sino a querela di falso, dall'esame obiettivo delle risultanze documentali» (Consiglio di Stato, sez. IV, 25 maggio 2018, n. 3143; cfr. anche Consiglio di Stato sez. VI, 7 dicembre 2022, n. 10719 secondo cui «La prova in ordine alla data di ultimazione dei lavori deve essere rigorosa e deve fondarsi su documentazione certa e univoca e comunque su elementi oggettivi, non avendo alcuna rilevanza eventuali dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà o mere dichiarazioni rese da terzi, in quanto non suscettibili di essere verificate»)” (cfr. recente Cons. Stato, sez. VI, 4 giugno 2024, n. 4995).

Né possono trarsi argomentazioni di segno contrario dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 5988/2018, citata dai ricorrenti, che richiama la “prevalente opinione giurisprudenziale (cfr. ad es. Consiglio di Stato, sez. VI, 18 luglio 2016, n. 3177) (che) ammette un temperamento secondo ragionevolezza nel caso in cui il privato, da un lato, porti a sostegno della propria tesi sulla realizzazione dell'intervento prima del 1967 elementi non implausibili (aerofotogrammetrie, dichiarazioni sostitutive di edificazione ante 1°.9.1967) e, dall'altro, il Comune fornisca elementi incerti in ordine alla presumibile data della realizzazione del manufatto privo di titolo edilizio”. Tale precedente, infatti, si riferisce ad una fattispecie ben distinta rispetto a quella attuale: in quel frangente, infatti, gli elementi probatori addotti dal privato a sostegno dei propri assunti erano molteplici, variegati e “significativi”, ricomprendendo peraltro anche una aerofotogrammetria dei luoghi (che nel caso di specie è del tutto assente), sicché il complessivo quadro offerto dal ricorrente consentiva in via del tutto eccezionale di pervenire ad un “temperamento ragionevole” della regola generale che esclude il valore probatorio delle dichiarazioni sostitutive.

Oltretutto, con specifico riferimento alla dichiarazione versata in atti al doc. 9, sottoscritta dalla Sig.ra Lina Cerbini in data 1° settembre 2018 e corredata da fotografia che si ritrarrebbe la medesima sull'ingresso dell'abitazione (sita all'attuale civico n. 42, ex n. 40) e che sarebbe stata scattata precedentemente all'anno 1960, la citata sentenza n. 14822/2019, nel contestare (come detto) le risultanze del C.T.U. circa la collocazione temporale degli interventi, ha argomentato che *“L'epoca di realizzazione della scala è stata quindi desunta unicamente da una dichiarazione resa da un privato che ha risieduto nell'abitazione e da un fotogramma che è collocato temporalmente ante 1960 allegato alla stessa dichiarazione”*: ne consegue che il giudicato “copre” anche la valenza probatoria di tale specifica dichiarazione, con la conseguenza che non sarebbe

possibile tentare nuovamente di riutilizzarla nell'odierno giudizio al fine di attribuirvi un valore che il giudice amministrativo ha già escluso.

Ne consegue che è da escludersi l'ammissibilità della prova testimoniale richiesta dai ricorrenti ai sensi dell'art. 63, co. 3 cod. proc. amm. (e da espletarsi "*nelle forme di cui all'art. 257 bis c.p.c.*") al fine di acquisire le testimonianze dei medesimi dichiaranti Liberati e Cerbini.

5.2. Ed ancora, nulla provano i due certificati storici di residenza, uno del padre degli odierni ricorrenti, Sig. Umberto Boldrini, e l'altro relativo alla citata Sig.ra Cerbini (prodotti in giudizio ai docc. nn. 11 e 12), da cui figurerebbe che rispettivamente nel "1950" e nel "1956" i medesimi risiedevano l'uno "*in via della Chiesa n. 44*" e l'altro "*in via della Chiesa n. 40*" (civico "storico" dell'immobile): tali certificazioni, rilasciate entrambe nel 2018 e per mera finalità di "fotografia anagrafica", non dimostrano che già negli anni 50 esistessero due distinte unità immobiliari, anche considerato che solo nell'attuale assetto toponomastico del Comune di Nazzano figurano i due diversi civici 42 (ex 40) e 44.

5.3. Quanto alle due fotografie di cui ai docc. nn. 13 e 16 (corredate dai certificati di matrimonio delle Sig.re Boldrini), che asseritamente ritrarrebbero la scala esterna già a partire dal 1970, trattasi di documentazione priva di data certa né riferibile, univocamente e senza ombra di dubbio, all'immobile di cui trattasi. Oltretutto, anche a volerle ritenere astrattamente ammissibili come mezzi di prova, le medesime nulla dimostrano in concreto, essendo state scattate successivamente all'anno 1967.

5.4. Nemmeno la documentazione depositata dai ricorrenti in data 14 maggio 2024 (docc. nn. 21 e 22) vale a dimostrare l'assunto di parte: trattasi, infatti, di un progetto urbanistico per la sistemazione delle strade comunali in cui, tuttavia, non è stata indicata l'ubicazione dell'immobile, al fine di poter effettuare un raffronto con quello

evidenziato nella fotografia di cui al doc. 21, e, dall'altro lato, tale riproduzione fotografica è in ogni caso priva di data certa né riferibile univocamente allo stabile ove è collocato l'appartamento di proprietà. In ogni caso, contrariamente a quanto sostenuto nella memoria illustrativa dei ricorrenti, la fotografia di cui trattasi non dà alcuna chiara evidenza della *“scala esterna di collegamento delle due unità immobiliari, unitamente agli altri interventi oggetto di contestazione”*.

5.5. Ed ancora, elementi dirimenti di segno contrario non risultano desumibili dall'atto di donazione a rogito del Notaio Nicola Badurina rep. n. 3227 racc. 1132 del 18.7.1982, sottoscritto tra il Sig. Domanico Di Giovanni (donante) e la Sig.ra Maria Di Giovanni (donataria), richiamato nel provvedimento impugnato ma che (secondo quanto dedotto con il terzo motivo) sarebbe stato erroneamente *“interpretato”* dall'Ufficio Tecnico Comunale.

In particolare, l'assunto di parte muove dal presupposto che *“l'immobile oggetto di donazione (...) deve ritenersi esclusivamente quello collocato al piano terra di via della Chiesa, attualmente indicato con il civico n. 42 ed all'epoca del rogito indicato al civico n. 40”* e che *“alla data del rogito (1982) era già frazionato rispetto all'unità immobiliare sita alla via della Chiesa civico n. 19 (attuale n. 44), ove invece insisteva - ed insiste tutt'ora - l'immobile di residenza della donataria”*.

Ebbene, l'atto di donazione ha ad oggetto la *“metà indivisa”* dell'immobile ubicato in via della Chiesa n. 40 e ivi puntualmente descritto come *“appartamento, piano terreno, di due camere e accessori”*, di *“vani 4”*, descrizione che coincide con l'intera unità immobiliare (e non con la sola porzione di cui al piano terra), considerato che il numero di vani indicato nel rogito (4) e la sua composizione interna (*“due camere ed accessori”*) risultano essere pienamente corrispondenti alla visura catastale storica versata in atti dalla difesa comunale (cfr. doc. 17, che riporta 4,5 vani) e alle risultanze

della planimetria d'impianto del 1941, e, quanto alla indicazione "piano terreno", è condivisibile la controdeduzione offerta sul punto dalla difesa comunale a pag. 14 della propria memoria illustrativa secondo cui *"l'immobile nella sua interezza era catastalmente indicato come sito in «via della Chiesa n. 40 piano T» (cfr. visura storica, doc. 17), sicché il notaio non poteva che riportare tale indicazione catastale"*.

Oltretutto, tale conclusione trova conferma anche nelle attuali risultanze catastali (di cui in breve si dirà).

5.6. Quanto, poi, alla valenza da accordarsi alla denuncia DOCFA presentata all'Agenzia del Territorio in data 8 marzo 2010, è incontestabile che in essa è stata indicata come data di ultimazione dei lavori *"fine 1988"*, sicché ogni tentativo di "sminuire" la portata di tale dichiarazione (liberamente resa dal soggetto che l'ha sottoscritta) appare non del tutto convincente.

Del resto, è parimenti incontestabile che tale denuncia (versata in atti) concerne l'immobile nella sua interezza: vedasi la descrizione contenuta nel quadro "U Unità immobiliari", in cui sono riportati gli estremi catastali dell'immobile (identificato con l'unico subalterno *"sub 2"*), il numero di vani (4,5), l'indirizzo (*"via della Chiesa 42 44"*) e i piani (*"T-1"*), nonché la planimetria ad esso allegata, che riporta la rappresentazione sia del piano terra (con ambiente cucina – pranzo e w.c.) sia del secondo piano (composto da due vani oltre w.c.).

In altri termini, le due porzioni dal punto di vista catastale vengono "trattate" in maniera unitaria e non come immobili a sé stanti, autonomi e distinti (significativo, del resto, è il fatto che nella causale relativa alla descrizione degli interventi eseguiti non è indicato alcun frazionamento né create due distinte particelle catastali), per cui ciò sconfessa l'assunto secondo cui la donazione del 1982 avrebbe riguardato *"esclusivamente (l'immobile) collocato al piano terra di via della Chiesa"*, salvo poi il rilievo

che esso, allo stato dei fatti, risulta essere stato interessato da opere (segnatamente, rimozione della scala interna e realizzazione di una esterna) che ne hanno comportato la suddivisione in due unità, con creazione di due appartamenti separati e autonomi conseguita in assenza di alcun titolo abilitativo e senza che sia stata fornita una prova convincente a dimostrazione della circostanza fattuale che gli interventi di frazionamento siano collocabili temporalmente in un momento storico in cui tale titolo non era ancora necessario.

Va altresì precisato che, come compiutamente motivato in seno al gravato provvedimento, la planimetria allegata alla medesima denuncia DOCFA, con particolare riferimento alla graficizzazione del piano terra, è in contrasto con lo stato dei luoghi rilevato in sede di sopralluogo del 22 settembre 2017, da cui è emersa l'inesistenza della "cucina o angolo cottura" e l'utilizzazione di tale unità immobiliare come "studio tecnico".

5.7. Tutto quanto sopra argomentato porta non solo al rigetto del primo motivo di ricorso, bensì anche del terzo, dovendosi escludere che l'operato dell'amministrazione comunale sia affetto dai vizi di difetto di istruttoria denunciati con quest'ultimo.

6. Infondato è anche il secondo mezzo, che si appunta specificamente sul contestato mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante che ha interessato l'unità immobiliare posta al piano terra, con passaggio dalla categoria funzionale *a)* "residenziale" alla categoria *b)* "produttiva – direzionale" tra quelle di cui all'art. 23-ter d.P.R. n. 380/2001.

Incontestato il fatto che, come accertato in sede di sopralluogo, risulta essere stato realizzato uno "studio professionale" (essendo ciò ammesso anche dai ricorrenti), va innanzitutto precisato che il cambio d'uso, diversamente da quanto dedotto,

concerne l'intera unità immobiliare al piano terra (derivante dal frazionamento di cui si è detto), e non già una singola stanza (come si legge in ricorso).

In secondo luogo, è del tutto incomprensibile il riferimento, contenuto in ricorso, alla "L.R. 16/2008", di cui viene specificamente invocato il disposto dell'art 13 (che in tesi concernerebbe le "attività direzionali"), disciplinando essa tutt'altra materia rispetto a quella urbanistico-edilizia (tale legge regionale, infatti, concerne le "Iniziative ed interventi regionali in favore della promozione del libro, della lettura e delle piccole e medie imprese editoriali del Lazio").

In ogni caso, è dirimente rilevare che il mutamento della destinazione d'uso (ancorché in ipotesi realizzato senza opere, come sottolineano gli interessati) avrebbe pur sempre necessitato di un titolo abilitativo anche in assenza di adeguamento del P.R.G. del Comune di Nazzano alla disciplina introdotta dall'art. 7 della L. R. Lazio n. 36/1987, circostanza su cui i ricorrenti fondano il proprio assunto difensivo.

In via pregiudiziale va precisato che il mancato "adeguamento" è stato già dedotto con il ricorso introduttivo, dove a pag. 17 si legge testualmente che "essendo quello sanzionato un cambio di destinazione d'uso senza opere e non avendo il Comune di Nazzano adeguato le previsioni del suo strumento urbanistico generale (che risale al 1982) alla disciplina introdotta dall'art. 7 della L. R. Lazio n. 36/1987, il contestato mutamento di destinazione rientrerebbe tra le attività edilizie libere", per poi essere ribadito nella memoria illustrativa del 24 maggio 2024, dove si chiarisce soltanto che "il Comune di Nazzano non ha dato prova di aver approvato il succitato atto di programmazione (che, infatti, non è in alcun modo richiamato nel provvedimento impugnato) e, conseguentemente, di aver adeguato il proprio strumento urbanistico generale ai precetti dell'art. 7 della L.R. Lazio n. 36/1987", sicché non ha pregio l'eccezione sollevata dal Comune nella propria memoria di replica del 3 giugno 2024,

volta a far rilevare l'inammissibilità di tale ultima affermazione quale “*nuovo motivo di ricorso*”, tardivo e comunque veicolato con semplice memoria non notificata.

Nel merito, la tesi di parte non merita pregio, in quanto muove da un'errata lettura del quadro normativo di riferimento.

L'art. 23-ter d.P.R. n. 380/2001 (nella formulazione vigente *ratione temporis*) impone sempre il previo conseguimento di un titolo edilizio per il mutamento, appunto ivi definito “*rilevante*”, della destinazione d'uso (ossia “*ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie*”) laddove “*tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale*” tra quelle ivi elencate, e fatta salva la “*diversa previsione da parte delle leggi regionali*”.

Si richiama, sul punto, il granitico indirizzo giurisprudenziale, fatto proprio anche dalla Sezione, secondo cui “*Ai sensi dell'art. 23-ter d.p.r. n. 380 del 2001, inserito dall'art. 17, comma 1, lett. n), d.l. n. 133 del 2014, il mutamento di destinazione d'uso giuridicamente rilevante è quello tra categorie funzionalmente autonome dal punto di vista urbanistico e che influisce, di conseguenza, sul c.d. carico urbanistico poiché la semplificazione delle attività edilizie voluta dal legislatore non si è spinta al punto di rendere tra loro omogenee tutte le categorie funzionali, le quali rimangono non assimilabili, a conferma della scelta già operata con il d.m. n. 1444 del 1968 (Consiglio di Stato, sez. IV, 13/11/2018, n.6388; conferma T.A.R. Piemonte, Sez. II, n. 1035/2016)*” (cfr. T.A.R. Lazio, II quater, 19 aprile 2024, n. 7805).

La disciplina dettata dall'art. 7 L.R. n. 36/1987 non fa che confermare tali previsioni: laddove essa prevede, al comma 1, che “*Gli strumenti urbanistici generali debbono, per ciascuna delle zone omogenee previste dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, stabilire le categorie di destinazione d'uso ammesse con riferimento a quelle previste dall'articolo 23 ter del*

*d.p.r. 380/2001*”, non può essere interpretata nel senso che, in difetto di adeguamento del P.R.G., il cambio d’uso (si intende, quello urbanisticamente rilevante, ossia tra categorie funzionalmente autonome) sia liberamente consentito (il comma 2, infatti, nel prevedere che *“I piani particolareggiati e gli altri strumenti attuativi potranno, nell’ambito di ciascuna delle categorie stabilite dallo strumento urbanistico generale, procedere all’indicazione di più specifiche destinazioni d’uso”*, precisa che *“è sempre consentito”* il mutamento della destinazione d’uso ma esclusivamente *“all’interno della stessa categoria funzionale di cui all’articolo 23 ter del d.p.r. 380/2001”*), dovendo tale passaggio avvenire previo titolo abilitativo. È dirimente, in tal senso, il disposto di cui al comma 3, il quale prevede espressamente che *“I titoli abilitativi necessari per effettuare il mutamento della destinazione d’uso sono quelli connessi alle tipologie di intervento che li consentono, secondo quanto disposto dal d.p.r. 380/2001”*.

Ne consegue che, ai sensi della L.R. n. 36/1987, il mutamento di destinazione d’uso contestato nel caso di specie dal Comune di Nazzano (passaggio da abitazione a studio professionale) comunque necessitava di un titolo abilitativo, quali che fossero le previsioni dello strumento urbanistico, né ha pregio dedurre che tale normativa regionale sarebbe inapplicabile *ratione temporis* in quanto intervenuta *“successivamente all’intervento edilizio contestato”*, atteso che non è stato fornito alcun principio di prova circa la data di realizzazione del cambio d’uso abusivo (gli elementi di prova allegati al ricorso, infatti, concernono unicamente la scala esterna e il conseguente frazionamento dell’appartamento in due distinte unità immobiliari, di cui si cerca di collocare la data di realizzazione in un momento anteriore al 1967, senza invece soffermarsi sulla specifica destinazione d’uso del piano terra).

8. Da ultimo, è manifestamente infondata la censura dedotta con il quarto motivo di ricorso, alla luce della natura doverosa e rigidamente vincolata dei provvedimenti

sanzionatori emessi in materia di abusivismo edilizio, che come tali non necessitano dell'esplicitazione di motivi di prevalente interesse pubblico, essendo sufficientemente motivati mediante la descrizione dell'abuso e l'indicazione dei profili di contrasto con la normativa urbanistico-edilizia.

9. In conclusione, il ricorso va rigettato.

10. Le spese possono essere compensate in ragione della peculiarità delle questioni esaminate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 giugno 2024 con l'intervento dei magistrati:

Antonella Mangia, Presidente

Francesca Santoro Cayro, Referendario, Estensore

Vincenzo Sciascia, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Francesca Santoro Cayro**

**IL PRESIDENTE**  
**Antonella Mangia**

IL SEGRETARIO