



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 1630 del 2022, proposto da Gabriella Ponziani, rappresentata e difesa dall'avvocato Pia De Nigris, con domicilio digitale p.e.c. in registri di giustizia;

*contro*

Comune di Poggio Nativo, non costituito in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - sede di Roma (sezione seconda-*quater*) n. 7429/2021

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore all'udienza straordinaria ex art. 87, comma 4-*bis*, cod. proc. amm. del giorno 5 marzo 2025 il consigliere Fabio Franconiero, nessuno essendo comparso per le parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. L'appellante indicata in intestazione agisce nel presente giudizio per l'annullamento dell'ingiunzione a demolire in data 26 ottobre 2019, n. 30, emessa nei suoi confronti dal Comune di Poggio Nativo relativamente ad alcune opere edilizie «*eseguite in assenza del necessario permesso di costruire*» sul fondo di sua proprietà, sito nel territorio comunale (a catasto al foglio 5, mappali 309, 595, 40, 56, 57, 109, 107), in esecuzione della concessione edilizia in data 28 giugno 2002, n. 35, in precedenza rilasciatagli dalla stessa amministrazione locale per un'abitazione e annessi agricoli.

2. Oggetto dell'ordine demolitorio erano le seguenti opere: realizzazione del piano interrato con dimensioni e caratteristiche diverse da quelle assentite: «*di ml 21,50 x 31,70 con altezza mt 6,00 circa inferiore rispetto al piano interrato autorizzato di 54,60 x 30,80 con altezza di ml 6,00*»; ed inoltre con «*due lati fuori terra*» e con una «*tamponatura esterna con porte e finestre a chiusura della parte realizzata delle dimensioni di 31,70 x 6,00*»; ed ancora nella realizzazione all'interno del fabbricato di «*un vano delle dimensioni 4,10 x 8,70 destinato parte a wc e parte a spogliatoio*»; e infine nella «*(d)iversa destinazione d'uso del fabbricato, da agricolo a rimessa attrezzature varie e automezzi industriali nonché diversa utilizzazione dell'area antistante il fabbricato utilizzato come deposito di materiali vari*».

3. Con ricorso al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - sede di Roma l'interessata contestava la legittimità del provvedimento repressivo, che asseriva innanzitutto essere stato emesso sull'erroneo presupposto della mancanza di un titolo edilizio, invece individuabile nella poc'anzi richiamata concessione edilizia; contestava inoltre che le difformità rispetto al titolo in questione fossero sanzionabili con la demolizione ai sensi dell'art. 31 del testo unico dell'edilizia di cui al DPR 6 giugno 2001, n. 380, quando invece per la loro modesta entità avrebbero in tesi potuto soggiacere a sanzione amministrativa pecuniaria.

4. Le censure così sintetizzabili venivano respinte dall'adito Tribunale amministrativo con la sentenza i cui estremi sono indicati in intestazione.

5. La pronuncia di primo grado dava innanzitutto atto, sulla base dell'acquisizione documentale in via istruttoria presso l'amministrazione comunale, non costituitasi in giudizio, che la concessione edilizia del 28 giugno 2002, n. 35, era stata rilasciata per un «*abitazione e annessi agricoli*», ricadendo il suolo di proprietà della ricorrente in zona E del vigente p.r.g.»; e che da sopralluoghi svolti *in loco* era invece risultata la realizzazione delle sopra menzionate opere difformi.

6. Ciò premesso, per quanto di specifico interesse nel presente giudizio d'appello la sentenza di primo grado escludeva innanzitutto che l'ingiunzione a demolire le opere non autorizzate si fosse fondata sul falso presupposto dell'inesistenza del titolo edilizio. A questo riguardo rilevava che era da considerarsi evidente che l'intervento repressivo si era basato sulla non conformità delle opere realizzate rispetto a quelle assentite. Per quanto concerne le caratteristiche delle difformità accertate, precisava che esse sono emerse in modo compiuto *«soltanto quando il fabbricato è stato completato anche dal punto di vista funzionale, ossia con la chiusura delle pareti non interrato e l'apertura di porte e finestre, interventi certamente attestanti la "conclusione" dei lavori»*. L'opera così descritta era quindi ricondotta all'ipotesi della *«totale difformità dal permesso di costruire»*, prevista dal citato art. 31 del testo unico dell'edilizia. Ciò in ragione del fatto che rispetto al progetto assentito con concessione edilizia il piano interrato *«concretamente realizzato non è tale, presentando due pareti fuori terra con posa in opera di porte e finestre»*, così da comportare *«un organismo edilizio del tutto difforme da quello assentito (...) venendo a mutare in modo consistente anche la sagoma del fabbricato»*.

7. Sul punto veniva aggiunto che la demolizione sarebbe comunque legittima anche a volere qualificare gli abusi accertati come opere eseguite in parziale difformità dal permesso di costruire, in relazione alla quale ipotesi è fatta salva quella in cui la demolizione arrechi un pregiudizio della parte eseguita in conformità. Nell'accertata

ineluttabile prospettiva demolitoria in cui l'intervento comunale repressivo poteva estrinsecarsi, in conformità alla legge, erano quindi da ritenersi assorbite le questioni concernenti la distribuzione dei vani all'interno dell'edificio.

8. Infine, sul rilievo che secondo la legislazione regionale di settore anche i mutamenti d'uso fra diverse categorie urbanisticamente rilevanti di tipo funzionale, e cioè senza opere, avrebbero richiesto il rilascio del permesso di costruire (legge regionale del Lazio 11 agosto 2008, n. 15 - *Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia*; artt. 16 e 17), erano respinte le censure intese a contestare il ripristino della destinazione agricola ordinato dall'amministrazione comunale con il provvedimento impugnato relativamente al fabbricato nel suo complesso e all'area antistante.

9. Contro la pronuncia i cui contenuti sono così sintetizzabili la ricorrente ha proposto il presente appello.

10. Il Comune di Poggio Nativo non si è costituito in resistenza.

## DIRITTO

1. Con un primo ordine di censure l'appello ripropone l'assunto secondo cui l'ingiunzione a demolire impugnata sarebbe inficiata dal falso presupposto dell'inesistenza di un titolo edilizio, che si sottolinea essere invece stato pacificamente rilasciato dall'amministrazione comunale resistente, con la concessione edilizia in data 28 giugno 2002, n. 35.

2. Con un ulteriore ordine di censure viene ribadito che le difformità accertate non sarebbero inquadrabili nell'ipotesi di cui al citato art. 31 del testo unico dell'edilizia. Rispetto al titolo edilizio non sarebbero infatti tali: *«a) la tamponatura esterna (...) per la chiusura della parte di fabbricato realizzata (piano interrato, laddove il progetto autorizzato prevedeva più piani), delle dimensioni 31,70 x 60, con la posa in opera di porte e finestre; b) la realizzazione, all'interno del fabbricato, di un vano delle dimensioni 4,10 x 8,70, destinato parte a wc e parte a spogliatoio; c) la diversa destinazione d'uso del fabbricato, da agricola a rimessa attrezzature e automezzi industriali, nonché il diverso utilizzo dell'area antistante il fabbricato,*

*utilizzato come deposito di materiali vari*». Sul punto, viene contestato che le opere in questione abbiano determinato la creazione di un *«organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche e planovolumetriche»* rispetto a quello assentito con la più volte menzionata concessione edilizia. Più nello specifico, non potrebbe configurarsi alcuna radicale difformità per effetto della *«realizzazione parziale del piano interrato del fabbricato autorizzato»*, la quale sarebbe invece conseguente al mancato completamento dell'opera, a sua volta comunque riconducibile alla stessa tipologia edilizia di quella prevista nel progetto autorizzato e per il quale è stata domandata la sanatoria, con parere favorevole espresso dall'amministrazione comunale (in data 16 dicembre 2015, prot. n. 7991/6919).

3. Con una distinta censura viene contestata l'ipotesi della totale difformità dell'opera realizzata sotto il profilo della diversa *«destinazione d'uso del fabbricato "da agricolo a rimessa attrezzature varie e automezzi industriali" nonché alla "diversa utilizzazione dell'area antistante il fabbricato utilizzato come deposito di materiali vari"»*. In contrario si deduce che il mutamento di destinazione d'uso rilevante dal punto di vista urbanistico è solo quello che avviene tra *«categorie funzionalmente autonome»*, e che inoltre *«si realizza attraverso opere strutturali, implicanti una modificazione totale rispetto al previsto»*. Non sarebbe questa l'ipotesi verificatasi nel caso di specie, in cui il diverso uso contestato sarebbe solo in via di fatto.

4. Infine, si sostiene che gli abusi oggetto di controversa sarebbero sanabili ai sensi dell'art. 36 del testo unico dell'edilizia, in ragione del presupposto della doppia conformità rispetto al regime urbanistico dell'area in cui è situato il fabbricato: *«Zona artigianale e di trasformazione agricola D»*, nella quale la relativa normativa tecnica di attuazione dello strumento urbanistico generale consente la *«costruzione dei mercati, depositi e magazzini di merce all'ingrosso, macelli, artigianato ed impianti per la trasformazione e lavorazione di prodotti agricoli e artigianali»* (art. 23).

5. Le censure così sintetizzate sono infondate.

6. L'assunto secondo cui il presupposto dell'ingiunzione a demolire sarebbe falsamente riferito ad un'ipotesi di assenza di titolo a costruire è stata esclusa dalla sentenza di primo grado, con statuizione resa all'esito dell'approfondimento istruttorio presso l'amministrazione locale resistente, attraverso l'acquisizione degli atti prodromici al provvedimento repressivo impugnato. Da essi è infatti risultato che quest'ultimo si fonda in modo inequivocabile su difformità accertate - e non contestate nella loro materialità, come parimenti rilevato dalla pronuncia di primo grado - rispetto a quelle assentite con la più volte richiamata concessione edilizia del 28 giugno 2002, n. 35. Il riferimento alla diversa ipotesi della mancanza di titolo va pertanto derubricato ad errore meramente materiale, non incidente sulla sostanza del provvedimento.

7. Per quanto concerne le caratteristiche e la qualificazione giuridica delle opere abusive, la pronuncia appellata ha accertato in modo incensurabile la loro natura di interventi realizzati in «*totale difformità*» rispetto al titolo ad edificare. Ciò innanzitutto con particolare riguardo al piano interrato, divenuto piano parzialmente fuori terra e per il quale è stata realizzata una tamponatura esterna in muratura con posa di finestre e porte, con l'effetto di creare un organismo edilizio diverso da quello assentito per caratteristiche costruttive e sagoma, riconducibile all'ipotesi prevista dall'art. 31 del testo unico dell'edilizia. Rispetto alla puntuale ricostruzione in fatto e alle coerenti conclusioni in diritto cui è pervenuta la sentenza di primo grado, le contestazioni svolte nell'appello difettano di specificità ai sensi dell'art. 101, comma 1, cod. proc. amm., posto che esse si limitano ad opporre in modo apodittico che la difformità accertata sul punto non sarebbe totale.

8. Nessuna censura viene inoltre formulata nei confronti dell'ulteriore rilievo della sentenza secondo cui anche in caso di difformità parziale, ai sensi dell'art. 34 del testo unico dell'edilizia, si applicherebbe comunque la sanzione demolitoria, salva la possibilità, prevista dal comma 2 della disposizione di legge ora richiamata, da fare

valere nella successiva fase di esecuzione del provvedimento repressivo, di fiscalizzare l'abuso con il pagamento di una sanzione in caso di pregiudizio per la parte del manufatto eseguito in conformità.

9. L'ulteriore rilievo della possibile sanabilità dell'abuso medesimo, per il quale si riferisce essere stato rilasciato un parere favorevole da parte dell'amministrazione comunale resistente, non vale evidentemente ad inficiare l'accertamento su cui si fonda il provvedimento repressivo impugnato. A quest'ultimo riguardo è sufficiente fare rinvio, ai sensi dell'art. 88, comma 2, lett. d), cod. proc. amm. all'univoca giurisprudenza amministrativa secondo cui l'intervento repressivo in materia edilizia non è condizionato dalla previa verifica della sanabilità dell'abuso accertato, da ultimo ribadita dalle seguenti pronunce: Cons. Stato, II, 27 gennaio 2024, n. 624; VI, 26 gennaio 2024, n. 825; 6 giugno 2023, n. 5527; 5 giugno 2023, n. 5454; 13 marzo 2023, n. 2617; 8 marzo 2023, n. 2428; 28 febbraio 2023, n. 2028; 27 febbraio 2023, n. 1955; VII, 8 febbraio 2024, n. 1303; 29 marzo 2023, n. 3234.

10. Sono carenti di specificità anche le contestazioni relative al mutamento di destinazione d'uso del fabbricato e dell'area antistante. La sentenza ha svolto sul punto una puntuale ricostruzione della normativa regionale applicabile, che non viene contestata a mezzo del presente appello, e sulla cui base risulta necessario il titolo a costruire anche per i mutamenti di carattere funzionale tra categorie urbanisticamente rilevanti. Quindi, la statuizione va confermata posto che la concessione a suo tempo rilasciata in favore della ricorrente era relativa ad un'abitazione con annessi agricoli in zona omogenea E di piano regolatore generale, cosicché risulta rilevante dal punto di vista urbanistico l'utilizzo della costruzione come rimessa per attrezzature e automezzi industriali, secondo quanto emerso in base agli accertamenti comunali, acquisiti in giudizio mediante l'istruttoria svolta dal giudice di primo grado.

11. In linea con quanto in precedenza esposto va infine ribadito che di nessun rilievo ai fini della legittimità dell'ingiunzione a demolire è l'asserita sanabilità ai sensi dell'art. 36 del testo unico dell'edilizia, sopra richiamato, dell'abusivo mutamento di destinazione d'uso accertato, posto che la deduzione si fonda sull'altrettanto pretesa classificazione urbanistica dell'area come zona artigianale D, di cui non è tuttavia stata data alcuna dimostrazione.

12. L'appello deve quindi essere respinto. In assenza di costituzione dell'amministrazione comunale resistente non vi è luogo a provvedere sulle spese di causa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza di primo grado.

Nulla per le spese.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 5 marzo 2025, tenuta da remoto ai sensi dell'art. 17, comma 6, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente FF, Estensore

Davide Ponte, Consigliere

Carmelina Adesso, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere

Ugo De Carlo, Consigliere

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**  
**Fabio Franconiero**



## IL SEGRETARIO

WWW.LAVORIPUBBLICI.IT