

N. 23653/2024 REG.PROV.COLL.

N. 12867/2023 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 12867 del 2023, proposto da Fabio Sorbetti, rappresentato e difeso dall'avvocato Fabrizio Menichelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Monte Compatri, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Michela Reggio D'Acì, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

dell'ordinanza di demolizione e ripristino dell'originario stato dei luoghi n. 41/2023 (che si allega come doc. 1, nella copia ricevuta a mezzo posta in data 8.06.2023, unitamente a copia della busta di cui alla AG 78769154049-1 e del report Poste italiane circa l'esito della citata AG 78769154049-1), emessa dal responsabile del Settore Urbanistica del Comune di Monte Compatri in data 24.05.2023, notificata a

Fabio Sorbetti a mezzo posta (con la citata AG 78769154049-1) in data 508 giugno 2023.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Monte Compatri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 novembre 2024 la dott.ssa Virginia Giorgini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso notificato il 4 settembre 2023 e depositato il 2 ottobre 2023, il sig. Fabio Sorbetti ha impugnato il provvedimento con cui il Comune di Monte Compatri, sulla base del verbale di Polizia municipale n. 25320 del 5 dicembre 2024 e della relazione tecnica n. 5037 del 3 marzo 2015, gli ha ingiunto di provvedere, entro trenta giorni dalla notifica dell'atto, alla demolizione delle opere abusive realizzate *“in assenza di titolo edilizio e delle necessarie autorizzazione preliminari”* sul terreno di sua proprietà situato in area sottoposta a vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. m), del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, in quanto zona di interesse archeologico.

Le opere contestate, ricadenti nella *“fascia di rispetto stradale ai sensi del D.Lgs. n. 285/1992 (nuovo Codice della Strada) e del DPR 495/1992 (Regolamento di esecuzione e di attuazione del Codice della Strada)”*, sono descritte nei termini che seguono: 1) *“manufatto a piano terra delle dimensioni di mt. 12,00 x 8,00 circa, alto al piano di gronda m. 2,50 circa e mt. 3,50 circa al colmo con copertura a tetto e a due falde in legno, con posa in opera*

della guaina impermeabilizzante, priva del manto di tegole. L'immobile avente struttura portante in legno, esternamente è rivestito in tavolame con intercapedine interna coibentante in pannelli di cartongesso; internamente posa in opera dei pavimenti a tutti gli ambienti, completamente rifinito – tramezzature interne rifinite e tinteggiate posa in opera dei rivestimenti murali ai due bagni con parziale installazione dei sanitari, realizzati gli impianti tecnologici elettrici ed idrici, mancante delle porte interne e parzialmente arredato – posa in opera degli infissi e serramenti esterni in legno”; 2) “pavimentazione esterna in cemento delle dimensioni di mt 5,00 x 8,00 circa, alta da mt 0,00 a mt 2,00 circa dal piano di campagna”, realizzata in corrispondenza della porta di accesso del manufatto di cui al punto 1); 3) “muro di recinzione in calcestruzzo armato posto all'interno della proprietà di cui all'oggetto, a circa mt 3,00 dalla strada pubblica denominata via Casale Mazzini, in Località Mont'Est snc. Tale muro presenta uno sviluppo lineare irregolare di circa mt 42,00 ed uno spessore di circa mt 0,25 e si articola in n. 6 tratti aventi lunghezze differenti con salti di quota compresi tra i 0,30 mt e i 0,40 mt”; 4) “ingresso carraio della larghezza di circa mt 4,15 delimitato dalla realizzazione di n. 2 pilastri in cemento armato di sezione rettangolare delle dimensioni di circa mt. 0,25 x 0,30 ed un'altezza pari a circa mt 2,40”, realizzato “in posizione centrale, arretrato verso l'interno della proprietà di circa mt 4,00 dal muro di cui sopra”; 5) “cancello carraio realizzato in tubolari in ferro e rete metallica composto da un'anta battente della larghezza di circa mt 4,00 con un'altezza di circa mt. 1,30”, ancorato al pilastro sinistro dell'ingresso carraio di cui al punto 4).

Con riferimento alle opere di cui sub 3), 4) e 5), il provvedimento impugnato dà atto dell'avvenuta presentazione da parte del sig. Sorbetti della scia n. 152/2013, la quale, tuttavia, viene ritenuta “nulla e senza alcun effetto” in ragione del mancato riscontro alla richiesta di integrazione documentale formulata con nota n. 20124 del 22 ottobre 2013.

2. Il ricorso è affidato a tre motivi di diritto con cui si lamentano violazione di legge ed eccesso di potere sotto plurimi profili che verranno esaminati nella parte in diritto.

3. Si è costituito in resistenza con atto di mero stile il Comune di Monte Compatri, il quale ha poi prodotto i provvedimenti emanati – nell'ambito del procedimento di repressione dell'abuso edilizio – successivamente all'ordinanza impugnata, vale a dire l'atto di accertamento dell'inottemperanza all'ingiunzione demolitoria (n. 30126 dell'11 ottobre 2023) e l'atto di irrogazione della sanzione pecuniaria di cui all'art. 31, comma 4, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (n. 30267 del 12 ottobre 2023).

4. In data 9 ottobre 2024, in vista della pubblica udienza fissata per la discussione del ricorso, il Comune resistente ha depositato ulteriori documenti e una memoria difensiva con la quale, prima ancora di controdedurre nel merito alle doglianze avversarie, eccepisce in rito l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse in ragione dell'omessa impugnazione dei suddetti provvedimenti adottati successivamente all'ordinanza di demolizione impugnata.

5. All'udienza pubblica del 12 novembre 2024, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In *limine litis*, il Collegio rileva la tardività della produzione documentale effettuata dal Comune di Monte Compatri in data 9 ottobre 2024 e dunque oltre il termine di quaranta giorni liberi prima dell'udienza di cui all'art. 73, comma 1, c.p.a., con la conseguenza che di essa non si terrà conto ai fini della decisione.

2. Il ricorso è infondato nel merito, il che, in ossequio al criterio decisionale della ragione più liquida (cfr. Cons. St., Ad. Plen., 27 aprile 2015, n. 5),

consente di prescindere dallo scrutinio dell'eccezione di inammissibilità (*rectius*, improcedibilità) formulata dal Comune resistente.

3. Con il primo motivo il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 31, comma 3, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, per avere il Comune di Monte Compatri fissato un termine per effettuare la demolizione pari a soli trenta giorni.

La doglianza non merita condivisione.

Sarebbe sufficiente richiamare in tal senso il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui l'assegnazione di un termine inferiore a novanta giorni per l'ottemperanza all'ordine di demolizione non ne determina l'illegittimità, risolvendosi in una violazione meramente formale non lesiva per l'interessato, il quale conserva comunque un termine non inferiore a quello di legge per ottemperare all'ingiunzione (cfr., *ex multis*, Cons. St., Sez. VI, 26 luglio 2022, n. 6594).

Nel caso di specie, peraltro, alla luce del disposto di cui all'art. 15, comma 1, della l.r. Lazio 11 agosto 2008, n. 15, ai sensi del quale il responsabile comunale ingiunge la demolizione delle opere realizzate in assenza di permesso di costruire “*in un congruo termine, comunque non superiore a novanta giorni*”, deve ritenersi che gli effetti ricollegati dalla legge all'inottemperanza si siano legittimamente prodotti allo scadere del termine di trenta giorni stabilito dall'ordinanza impugnata. Ha chiarito, infatti, il Consiglio di Stato, Sez. II, nella sentenza n. 7935 del 2 ottobre 2024 che “*il legislatore regionale, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente ad esso riconosciuta ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. e dell'art. 2, comma 1, d.p.r. 380/2001, ha introdotto una disciplina speciale e parzialmente derogatoria rispetto a quella generale dell'art. 31 d.p.r. 380/2001, prevedendo l'assegnazione al responsabile dell'abuso o al proprietario di un termine per ottemperare che non può essere superiore a novanta giorni e rimettendo alla discrezionalità dell'amministrazione*

la determinazione effettiva dello stesso, purché conforme al parametro della congruità, certamente elastico, ma non arbitrario, in quanto suscettibile di concretizzazione in rapporto alle circostanze di fatto, in primis le caratteristiche dell'area e la consistenza dell'abuso". Né, del resto, il ricorrente ha formulato alcuna specifica censura in ordine alla congruità del termine di trenta giorni, limitandosi a denunciare la violazione della norma di legge statale.

4. Con il secondo motivo il sig. Sorbetti deduce il difetto di istruttoria da cui sarebbe affetto il provvedimento impugnato nella parte in cui ordina la demolizione del fabbricato in legno e della relativa pavimentazione esterna.

Il motivo è articolato in distinti profili di censura.

4.1. Innanzitutto, il fabbricato costituirebbe, ad avviso del ricorrente, un'opera *"facilmente rimovibile e non ancorata a terra stabilmente"*, trattandosi, in particolare, di *"una semplice struttura prefabbricata in legno non ancorata solidalmente in terra mediante pali o plinti di cemento armato, ma semplicemente appoggiata in terra su tavolame"* che *"nelle intenzioni del ricorrente [...] era destinat[a] al ricovero di attrezzi e suppellettili utili alla cura del terreno circostante"*, con la conseguenza, per quanto non esplicitata, che l'opera rientrerebbe in regime di attività edilizia libera ai sensi dell'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001.

La censura è palesemente priva di fondamento.

L'opera edilizia va valutata, infatti, *"alla luce della sua obiettiva ed intrinseca destinazione naturale: con la conseguenza che rientrano nella nozione giuridica di costruzione, per la quale occorre la concessione edilizia, tutti quei manufatti che, anche se non necessariamente infissi nel suolo o pur semplicemente aderenti a questo, alterino lo stato dei luoghi in modo stabile, non irrilevante e non meramente occasionale"* (così Cons. St., Sez. VII, 3 gennaio 2023, n. 87; cfr. anche, *ex multis*, Cons. St., Sez. II, 12 dicembre 2023, n. 10729).

Ora, nel caso di specie, risulta dal richiamato verbale della Polizia municipale n. 25320 del 2014 che il manufatto edificato dal ricorrente, di rilevanti dimensioni (96 mq), si presenta completamente rifinito (con tramezzature interne tinteggiate) e parzialmente arredato, nonché munito di impianti e di infissi, oltre che dotato di due bagni in cui sono stati posti in opera i rivestimenti murali e installati alcuni sanitari. Deve essere, dunque, recisamente escluso che esso abbia natura precaria o che comunque possa essere considerato quale *“ripostiglio per attrezzi, manufatto accessorio di limitate dimensioni e non stabilmente infisso al suolo”* (opera di cui al n. 48 del glossario approvato, in attuazione dell’art. 1, comma 2, del d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222, con d.M. del 2 marzo 2018), emergendo invero in modo evidente dalla descrizione contenuta nel provvedimento impugnato che l’opera è diretta al soddisfacimento di esigenze stabili e permanenti di natura residenziale.

Del tutto inconsistente appare, poi, l’argomentazione secondo cui *“la stessa struttura in legno [...] e la relativa [...] sua destinazione/utilizzazione [...] non deturpano, né danneggiano l’ambiente o il paesaggio circostante”*, trattandosi, com’è evidente, di valutazioni rimesse esclusivamente all’autorità tutoria del vincolo paesaggistico gravante sull’area *ex art. 142, comma 1, lett. m)*, del d.lgs. n. 42 del 2004.

4.2. In secondo luogo, il ricorrente sostiene che il titolo edilizio non fosse necessario neppure per la pavimentazione esterna realizzata in corrispondenza della porta di accesso del fabbricato in legno, atteso che *“tale opera edile non è stata realizzata né in cemento armato [...], né crea volumetria e, tanto meno, risulta realizzata previo sbancamento”*.

Anche tale doglianza non coglie nel segno.

Così argomentando, infatti, il ricorrente trascura di considerare che, secondo un principio giurisprudenziale consolidato, in più occasioni condiviso anche dalla Sezione (cfr. T.A.R. Lazio, Sez. II quater, 22 maggio 2024, n. 10337; id. 25 gennaio 2023, n. 1283), *“al fine di valutare l’incidenza sull’assetto del territorio di un intervento edilizio, consistente in una pluralità di opere, va compiuto un apprezzamento globale, atteso che la considerazione atomistica dei singoli interventi non consente di comprenderne in modo adeguato l’impatto effettivo complessivo. I molteplici interventi eseguiti non vanno considerati, dunque, in maniera «frazionata»”* (così Cons. St., Sez. VI, 8 settembre 2021, n. 6235).

Nella fattispecie in esame, la realizzazione – in zona agricola e sottoposta oltretutto a vincolo paesaggistico – di un fabbricato ad uso residenziale di rilevanti dimensioni, oltre che del muro di recinzione e del passo carrabile di cui si dirà appresso, hanno determinato una significativa e stabile alterazione dello stato dei luoghi, di talché la considerazione isolata dell’opera di pavimentazione si pone in una prospettiva che non può essere condivisa.

4.3. Sempre nell’ambito del secondo motivo, il ricorrente deduce che non sarebbe dimostrata l’asserita violazione della fascia di rispetto autostradale, non risultando effettuata alcuna misurazione dell’effettiva distanza tra il fabbricato e la sede autostradale.

Tale profilo di censura può essere assorbito alla luce dell’infondatezza, nei sensi sopra chiariti, delle doglianze volte a ricondurre la realizzazione del fabbricato e della pavimentazione nell’ambito dell’attività edilizia libera. La carenza del titolo edilizio risulta, infatti, in ogni caso decisiva al fine di legittimare l’adozione dell’ordine di demolizione di tali opere, senza contare che difetta altresì l’autorizzazione paesaggistica.

5. Il terzo motivo di ricorso concerne il muro di recinzione, l'ingresso carraio e il cancello, opere da ritenersi, ad avviso del ricorrente, regolarmente assentite per effetto della formazione del “*c.d. silenzio assenso*” sulla scia da lui presentata in data 25 settembre 2013.

Anche tale doglianza non è suscettibile di positivo apprezzamento.

In esito alla presentazione di detta scia, infatti, il Comune di Monte Compatri ha formulato al ricorrente una richiesta di integrazione documentale (prot. n. 20124 del 22 ottobre 2013) che è stata soddisfatta solo in parte: non sono stati forniti, infatti, per ammissione dello stesso ricorrente, né l'autorizzazione paesaggistica, né il nulla osta della Società Autostrade in relazione alla fascia di rispetto autostradale.

Va escluso, quindi, che la scia abbia prodotto efficacia legittimante e che il Comune dovesse ricorrere, come sostenuto dal ricorrente, alla “*procedura di annullamento ex art. 21 nonies della L. n. 241/’90 [...] con obbligo della P.A. di procedere alla preventiva comunicazione all’interessato del relativo procedimento*”.

Invero, “*l’esercizio dei poteri inibitori e ripristinatori di cui commi 3 e 4 dell’art. 19 L. n. 241/90 presuppongono l’intervenuta presentazione di una S.C.I.A. che sia, comunque, completa di tutti i pareri, nulla osta previsti dalla normativa vigente ed autorizzazioni delle autorità tutorie dei vincoli eventualmente insistenti sull’area oggetto di intervento. Viceversa, nel caso in cui, [...] la segnalazione di inizio attività non risulti corredata dei preliminari atti di assenso sopra indicati, la stessa non può ritenersi ab origine efficace e, come tale abilitante l’esecuzione dell’intervento segnalato, con conseguente obbligo dell’amministrazione comunale di archivarla in ogni tempo - e, quindi, di dichiararne l’inefficacia - conseguentemente ordinando il ripristino dello stato dei luoghi, secondo quanto previsto dalla normativa di cui al D.P.R. n. 380/2001*” (così T.A.R. Lazio, Sez. II quater, 1° luglio 2021, n. 7811).

Né colgono nel segno le argomentazioni svolte dal ricorrente al fine di dimostrare che la carenza dell'autorizzazione paesaggistica non sarebbe rilevante: egli evidenzia, per un verso, che era stato comunque acquisito il parere positivo della Soprintendenza per i beni archeologici del Lazio e, per altro verso, che l'autorizzazione non era comunque necessaria ricadendo gli interventi di cui alla scia nell'ambito degli *“interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici”* di cui all'art. 149, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 42 del 2004.

Quanto al primo profilo, va evidenziato che nelle zone di interesse archeologico il parere della Soprintendenza archeologica integra e non sostituisce l'autorizzazione paesaggistica, atteso che, ai sensi dell'art. 13 della l.r. Lazio 6 luglio 1998, n. 24, *“il parere valuta l'ubicazione degli interventi previsti nel progetto in relazione alla presenza ed alla rilevanza dei beni archeologici, mentre l'autorizzazione paesistica valuta l'inserimento degli interventi stessi nel contesto paesistico, in conformità alle specifiche disposizioni dei P.T.P. o del P.T.P.R”*.

Deve poi essere escluso che gli interventi di sostituzione della recinzione e del relativo cancello realizzati dal ricorrente fossero qualificabili alla stregua di *“interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi”*. In sostituzione della preesistente rete metallica sorretta da paletti in legno di cui alla documentazione fotografica allegata alla scia, sono state, infatti, realizzate opere di ben altro impatto visivo e paesaggistico, a partire dal muro in calcestruzzo armato. Del resto, il punto A.13 del d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 – richiamato da parte ricorrente – comprende gli *“interventi di manutenzione, sostituzione o adeguamento di cancelli, recinzioni, muri di cinta o di contenimento del terreno, inserimento di elementi antintrusione sui cancelli, le recinzioni e sui*

muri di cinta” solo ove “*eseguiti nel rispetto delle caratteristiche morfotipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti*”, mentre nel caso di specie sono state realizzate opere radicalmente diverse dalle precedenti.

La carenza della necessaria autorizzazione paesaggistica è, in definitiva, sufficiente ad escludere l'efficacia legittimante della scia e ciò anche a prescindere dalla mancanza anche del nulla osta della Società Autostrade.

6. Alla stregua delle superiori considerazioni, il ricorso è infondato e va respinto.

7. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna il ricorrente al pagamento in favore del Comune di Monte Compatri delle spese di lite, che liquida nella misura di euro 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge se dovuti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 novembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Antonella Mangia, Presidente

Francesca Santoro Cayro, Referendario

Virginia Giorgini, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Virginia Giorgini

IL PRESIDENTE
Antonella Mangia

IL SEGRETARIO

LAVORI PUBBLICI