

Publicato il 28/10/2024

N. 18977/2024 REG.PROV.COLL.
N. 03346/2024 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 3346 del 2024, proposto da Curia Provincia Romana Ordine B.M.V. della Mercede Padri Mercedari, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Riccardo Tagliaferri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Bisagno 14;

contro

Comune di Frascati, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Caterina Albesano e Massimiliano Graziani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

per l'annullamento

del provvedimento ripristinatorio del Comune di Frascati – Settore IV Tecnico – Servizio Pianificazione e Governo del Territorio prot. n. 3972 del 18 gennaio 2024 (notificato all'odierna ricorrente il 25 gennaio 2024) recante

ordine di demolizione delle opere realizzate in assenza di titolo edilizio nell'area sita in via Tuscolana n. 20, nonché di ogni altro atto presupposto, consequenziale e/o comunque connesso, se lesivo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 settembre 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. L'Ente ecclesiastico in epigrafe è proprietario di un complesso immobiliare ubicato in Frascati, alla via Tuscolana n. 20, condotto in locazione dalla Società Compagnia Alberghiera Europea s.r.l. giusta contratto sottoscritto in data 31 luglio 2019 e concesso in sub-locazione alla società Club Mercede s.s.d., la quale vi ha realizzato alcuni campi da padel oggetto di diverse SCIA presentate nel corso del 2021.

Con ordinanza prot. n. 3972 del 18 gennaio 2024 il Comune di Frascati ingiungeva al medesimo Ente, in qualità di proprietario, la demolizione delle seguenti opere abusive, riscontrate all'esito di un sopralluogo eseguito in data 13 novembre 2023: realizzazione, nel piazzale pavimentato prospiciente la piscina e i campi da padel, di un *“manufatto costituito dal solo piano terra, avente superficie in pianta di mq 270,00 circa, con altezze variabili da terra di m 4,95-4,60, con una volumetria di mc 1290,00 circa (...) con struttura portante in ferro, poggiata al suolo su un telaio costituito da IPE in ferro delle dim. 20x20 cm, tamponato con pannelli prefabbricati intonacati e tinteggiati, e tamponato in piccola parte con infissi vetrati in parte scorrevoli (...)”*, adibito *“in parte a locale atto alla somministrazione di cibi e bevande, dotato di bancone bar, suddiviso con un ambiente atto alla preparazione delle pietanze, bagni e w.c., il tutto completo di lavelli, adduzioni idriche, scarichi idraulici, impianto*

elettrico e di climatizzazione, funzionali all'utilizzo permanente degli ambienti, oltre ad arredi (tavoli e sedie) (...) completo di canna fumaria esterna in acciaio, atta all'espulsione dei fumi derivanti dalla cottura dei cibi" e per la restante parte *"a locali spogliatoi-bagni, maschili e femminili, completi di impianti idrici, scarichi idraulici (lavelli, docce e w.c.), impianto elettrico e di climatizzazione, funzionali all'utilizzo permanente degli ambienti, oltre ad arredi (panche ed armadietti)";* allocazione, nell'area esterna prospiciente il manufatto di cui sopra, di *"n. 4 ombrelloni stabilmente ancorati al suolo mediante piastra metallica imbullonata, delle dimensioni ciascuno di metri sei per sei a corredo dell'attività di somministrazione di cui sopra"*.

Come si legge nell'ordinanza, il manufatto risulta realizzato in assenza dei necessari permesso di costruire, denuncia di inizio lavori e prescritta autorizzazione del competente Ufficio regionale, nonché autorizzazione paesaggistica, in quanto ricadente in area gravata da vincolo paesaggistico e sismico, oltre che qualificata come area di captazione di cui alla deliberazione della Giunta Regionale n. 537 del 2 novembre 2012.

2. Con il presente ricorso, tempestivamente notificato e depositato, l'Ente ecclesiastico è insorto avverso il provvedimento di cui trattasi, premettendo in via di fatto che la società sub-conduttrice, in data 15 marzo 2023 e poi ancora il 6 settembre 2023, aveva inoltrato all'amministrazione comunale due comunicazioni *ex art. 6, co. 1, lett e-bis)* d.P.R. n. 380/2001, ove dava atto dell'installazione provvisoria di alcune *"strutture amovibili destinate a spogliatoio e punto ristoro all'aperto"*, finalizzate alla realizzazione di progetti collegati alla partecipazione a bandi finanziati dalla Federazione Italiana Tennis Padel, con permanenza per tutta la durata del torneo/progetto e comunque fino ad un massimo di 180 giorni, e precisando che *medio tempore* si erano svolti incontri tra il Comune e le Società Club Mercede s.s.d. e Compagnia Alberghiera Europea s.r.l. vertenti sulla possibilità di presentare un permesso di costruire in deroga *ex art. 14 d.P.R. n. 380/2001 "avente ad oggetto le opere già oggetto della comunicazione ex art. 6, comma 1, lett e-bis DPR n. 380/2001 del 15 marzo 2023"*, la

cui domanda era stata poi effettivamente presentata dalla conduttrice in data 28 febbraio 2024.

In punto di diritto il ricorrente, dopo aver premesso di non essere stato a conoscenza di quanto effettivamente realizzato all'interno del compendio immobiliare e delle contestazioni avanzate dall'amministrazione comunale, in quanto privo, sin dal luglio 2019, della materiale disponibilità dei beni nonché, in ragione degli accordi negoziali esistenti, della *“possibilità di intervenire anche al fine di valutare l’ottemperanza all’impugnato provvedimento ripristinatorio”*, e precisato di aver interesse alla proposizione dell’odierno gravame *“a fronte della paventata acquisizione gratuita al patrimonio comunale dell’area di sua proprietà”*, minacciata con la suddetta ordinanza, ha formulato le seguenti censure:

I. “VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ARTT. 3, 6, 10, 93 e 94 D.P.R. n. 380/2001. ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DEI PRESUPPOSTI, ILLOGICITÀ MANIFESTA, GRAVE DIFETTO DI ISTRUTTORIA E GRAVE DIFETTO DI MOTIVAZIONE”.

L’ordinanza risulterebbe in contrasto con i principi desumibili dall’art. 37 d.P.R. n. 380/2001, nonché con quelli di proporzionalità e ragionevolezza, oltre che affetta da grave difetto di istruttoria, atteso che le opere in contestazione non necessiterebbero di permesso di costruire e sarebbero, pertanto, sottratte alla sanzione demolitoria e alla conseguente acquisizione al patrimonio comunale, in quanto trattasi di interventi rientranti nell’attività edilizia cd libera e soggetti, tutt’al più, a SCIA: il manufatto sarebbe semplicemente poggiato a terra (circostanza di cui, peraltro, dà atto lo stesso provvedimento impugnato) e quindi avrebbe natura provvisoria, come chiarito anche nella *“relazione tecnica”* a firma dell’Ing. De Angelis prodotta in allegato al ricorso (cfr. doc. 3), e i 4 ombrelloni di cui pure è stata ingiunta la demolizione confermerebbero *a fortiori* la temporaneità e agevole rimovibilità delle opere;

II. “VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ARTT. 3, 6, 10, 93 e 94 D.P.R. n. 380/2001 (sotto ulteriore profilo); ECCESSO DI POTERE PER

CARENZA DEI PRESUPPOSTI, ILLOGICITÀ MANIESTA, GRAVE DIFETTO DI ISTRUTTORIA E GRAVE DIFETTO DI MOTIVAZIONE (sotto ulteriore profilo)”.

Tale doglianza è diretta a censurare il provvedimento nella parte in cui “*ha disposto*”, per l’ipotesi di inottemperanza, l’acquisizione di diritto al patrimonio comunale dell’area di proprietà dell’odierno ricorrente, attesa la sua “*pacifica assoluta estraneità e incolpevolezza*” rispetto alle opere contestate, ed essendo l’ordinanza priva di motivazione in ordine ad un eventuale coinvolgimento dello stesso ente proprietario nella realizzazione degli abusi;

III. “VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ARTT. 3, 6, 10, 93 e 94 D.P.R. n. 380/2001 (sotto ulteriore profilo); ECCESSO DI POTERE PER CARENZA DEI PRESUPPOSTI, ILLOGICITÀ MANIESTA, GRAVE DIFETTO DI ISTRUTTORIA E GRAVE DIFETTO DI MOTIVAZIONE (sotto ulteriore profilo); VIOLAZIONE DEI PRINCIPI IN MATERIA DI GIUSTO PROCEDIMENTO E DI LEALE COLLABORAZIONE”.

Il provvedimento risulta altresì lesivo dei principi del giusto procedimento e di leale collaborazione, essendo carente di qualsivoglia riferimento sia in ordine “*agli atti propedeutici*” in forza dei quali le società Club Mercede s.s.d. e Compagnia Alberghiera Europea s.r.l. hanno realizzato le opere di cui si discute, avendone l’amministrazione consentito in un primo momento l’installazione mediante previa comunicazione *ex art. 6, co. 1, lett. “e5)”* d.P.R. n. 380/2001, sia rispetto a quanto chiarito nella citata relazione dell’ing. De Angelis in punto di provvisorietà delle opere in questione.

3. Il Comune di Frascati si è costituito in giudizio con memoria depositata in data 11 aprile 2024, con la quale insta per il rigetto del ricorso, atteso che le strutture attinte dall’ordine demolitorio non rientrano nella categoria dell’edilizia cd libera in quanto difetta il duplice requisito (funzionale e strutturale) che connota le opere precarie, come risulta dalle foto allegate all’accertamento prot. n. 2050 del 11 gennaio 2024 e alla Relazione dell’Ufficio Tecnico del 15 novembre 2023 prot. n. 61863 (prodotti in allegato), da cui si

evincesse come le strutture (destinate in parte a ristorante/bar e in parte a spogliatoio) siano stabilmente infisse al suolo e complete di bagni, arredi e impianti, e dunque prive di carattere precario e qualificabili quali interventi di “nuova costruzione” soggetti a permesso di costruire ai sensi dell’art. 3, co. 1, lett. e), del d.P.R. n. 380/2001, il che sarebbe peraltro confermato dalla circostanza che in relazione al manufatto era stata presentata domanda di permesso di costruire in deroga, rigettata con provvedimento prot. n. 18380 del 7 marzo 2024. La difesa civica precisa, altresì, che: in ogni caso, anche le strutture temporanee di cui all’invocato art. 6, co. 1, lett. e-*bis*) del medesimo Testo unico dell’edilizia necessitano dell’autorizzazione paesaggistica semplificata laddove destinate a permanere per oltre 120 giorni, ai sensi dell’allegato B.25 al d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31; la comunicazione inoltrata dalla società Club Villa Mecede s.s.d. in data 6 settembre 2023 non sarebbe comunque idonea a legittimare le opere, sia in quanto carente di una relazione tecnica volta ad individuarne la consistenza e natura, sia perché priva della necessaria autorizzazione paesaggistica, quantomeno quella semplificata; i provvedimenti sanzionatori a contenuto ripristinatorio/demolitorio hanno natura reale e per espressa previsione dell’art. 31 d.P.R. n. 380/2001 sono rivolti nei confronti del proprietario del bene, prescindendo dalla sua responsabilità, e trattasi oltretutto di atti dovuti e vincolati, sufficientemente motivati con la descrizione delle opere abusive.

4. Il ricorso risulta notificato anche alla Società Compagnia Alberghiera Europa S.r.l., la quale non si è costituita in giudizio.

5. Con ord. n. 1493/2024 del 17 aprile 2024, questa Sezione, in accoglimento della domanda cautelare proposta in via incidentale, ha disposto la sospensione del gravato provvedimento “*Considerato che le questioni dedotte con il ricorso, anche alla luce della documentazione versata in atti, necessitano di un approfondimento da eseguirsi nella più consona sede del merito*” e al fine di “*addivenire alla decisione definitiva (...) re adhuc integra*”.

6. In vista dell'udienza di discussione del ricorso entrambe le parti hanno depositato memorie illustrative al fine di ribadire le proprie contrapposte posizioni, l'Ente ecclesiastico insistendo sul duplice profilo della sua estraneità rispetto agli abusi in contestazione, per i quali ha *medio tempore* inoltrato alla conduttrice due diffide a compiere "ogni attività necessaria" (versate in atti con depositi del 12 aprile 2024 e 12 luglio 2024), e - in ogni caso - del loro carattere precario (cfr. memoria del 23 luglio 2024), il Comune sottolineando la natura permanente degli interventi e precisando comunque che trattasi di "nuove opere" rispetto a quelle menzionate nell'invocata comunicazione del 6 settembre 2023, non configurando le stesse né un "punto di ristoro" né una struttura amovibile e "precaria destinata a spogliatoio uomini, spogliatoio donne" (cfr. memoria del 22 luglio 2024).

7. Sono state poi prodotte memorie di replica nelle date 28 agosto 2024 per il Comune e 2 settembre 2024 per la parte ricorrente, ove si insiste, in particolare, sul profilo della condotta richiesta al proprietario del bene per sottrarsi alla sanzione acquisitiva prevista per la mancata ottemperanza all'ordine di demolizione, vertendosi sulla questione della idoneità, a tal fine, della diffida al ripristino dello stato dei luoghi inoltrata al conduttore.

8. All'udienza pubblica del 23 settembre 2024 il ricorso è stato discusso e trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Al fine di meglio cogliere la portata delle censure veicolate con il ricorso giova premettere, in punto di fatto, che la società Club Mercede, sub-conduttrice del complesso immobiliare di proprietà del ricorrente, con comunicazione recante la data del 5 settembre 2023 (acquisita al prot. comunale n. 46274 del 6 settembre 2023) rendeva noto al SUAP del Comune di Frascati che "presso il circolo sportivo (...) verranno installate strutture amovibili destinate a spogliatoio uomini, spogliatoio donne, punto ristoro, al fine di soddisfare le esigenze ricettive del bando finanziato dalla FITP (Federazione Italiana Tennis Padel) «RACCHETTE IN CLASSE» progetto che prevede l'utilizzo gratuito degli impianti

sportivi del circolo a tutte le scuole (elementari, medie e superiori) del distretto scolastico; come previsto dalla vigente normativa, dette strutture rimarranno installate per tutta la durata del progetto e comunque non oltre 180 giorni dalla data odierna” (analoga comunicazione era stata presentata anche in data 15 marzo 2023, sempre per una durata di 180 giorni).

In occasione del sopralluogo del 13 novembre 2023, l'amministrazione riscontrava l'esistenza del manufatto le cui caratteristiche sono state descritte sia nella relazione tecnica prot. n. 61863 del 15 novembre 2023 (corredata da documentazione fotografica), sia nella parte motiva della gravata ordinanza, che è stata riprodotta per esteso in narrativa.

2. Ciò premesso, il gravame è infondato per le ragioni che si passa a rassegnare.

3. Preliminarmente giova osservare, per inciso, che il manufatto riscontrato all'esito del sopralluogo e contestato con la gravata ordinanza di demolizione presenta una conformazione strutturale e una destinazione funzionale – quali compiutamente apprezzabili anche dalle fotografie allegate alla citata relazione dei tecnici comunali – tali per cui è da escludersi la sua riconducibilità al novero degli interventi realizzabili in edilizia cd libera ai sensi dell'art. 6 d.P.R. n. 380/2001, come del resto comprova la circostanza che, in relazione ad esso, è stata presentata (solo a seguito dell'emanazione dell'ordine di demolizione) una domanda di permesso di costruire in deroga ai sensi dell'art. 14 d.P.R. n. 380/2001, rigettata nelle more dall'amministrazione con provvedimento prot. n. 18340 del 7 marzo 2024.

4. In disparte tale notazione, assume rilievo dirimente la considerazione che le opere in esame risultano comunque prive della necessaria autorizzazione paesaggistica.

Invero, il gravato provvedimento, nell'indicare le norme che assume essere state violate, richiama sia gli artt. 10 e 93-94 d.P.R. n. 380/2001 (relative alla realizzazione di nuove opere assenza di permesso di costruire e della prescritta

autorizzazione del competente Ufficio regionale, in quanto edificate in area dichiarata sismica), sia gli artt. 167 e 181 d. lgs. n. 42/2004.

In particolare, quanto a quest'ultimo aspetto, l'ordinanza dà espressamente atto che gli interventi in esame insistono in area soggetta, tra l'altro, a vincolo di "tutela ambientale" *ex art. 136, lett. c) e d) d. lgs. n. 42/2004, quale area "dichiarata di notevole interesse pubblico, giusti D.M. 2 aprile 1954 e 7 settembre 1962, confermati nella loro efficacia dall'art. 157 del D. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42"*, e come tali avrebbero necessitato di un titolo autorizzatorio sotto il profilo paesistico, che nel caso di specie difetta.

Il provvedimento oggi gravato, pertanto, è stato adottato non solo in ossequio alle previsioni di cui all'art. 31 d.P.R. n. 380/2001 e della L.R. n. 15/2008, bensì anche ai sensi della normativa di tutela paesaggistica di cui alla parte III del Codice dei beni culturali e del paesaggio, che all'art. 167 (disposizione che oltretutto è stata ivi riportata integralmente e nella sua formulazione testuale) commina inequivocabilmente la sanzione demolitoria per l'ipotesi di opere eseguite in assenza del prescritto titolo autorizzatorio paesaggistico, disponendo che *"In caso di violazione degli obblighi e degli ordini previsti dal Titolo I della Parte terza, il trasgressore è sempre tenuto alla rimessione in pristino a proprie spese (...)"*.

Il manufatto avrebbe, pertanto, necessitato indubbiamente di un'autorizzazione paesaggistica, e ciò anche se (per mera ipotesi) possa qualificarsi come "struttura precaria" sotto il profilo edilizio, secondo quanto tenta di sostenere il ricorrente: come condivisibilmente argomentato dalla difesa comunale nei propri scritti difensivi, infatti, l'allegato B al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 (*"Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata"*), contenente l'elenco degli interventi di lieve entità soggetti a procedimento autorizzatorio semplificato, al num. B.25 vi include espressamente quelli che comportano una *"occupazione temporanea di suolo privato, pubblico, o di uso pubblico, mediante installazione di strutture o di manufatti"*

semplicemente ancorati al suolo senza opere murarie o di fondazione per manifestazioni, spettacoli, eventi, o per esposizioni e vendita di merci, per un periodo superiore a 120 e non superiore a 180 giorni nell'anno solare”, così esplicitando l’obbligo di conseguire un titolo autorizzatorio (almeno in forma semplificata) anche per le opere temporanee destinate a permanere per un lasso temporale superiore a 120 giorni.

Sulla necessità di conseguire (almeno) l’autorizzazione paesaggistica la parte ricorrente nulla dice nei propri scritti difensivi, con la conseguenza che, sotto tale profilo, l’ordinanza di demolizione risulta definitiva e inoppugnabile.

5. Tali considerazioni portano al rigetto non soltanto delle doglianze dedotte con il primo mezzo di gravame, ma anche delle ulteriori censure, volte a denunciare l’operato del Comune per asserita violazione dei principi del giusto procedimento e di leale collaborazione, che sono state dedotte con il terzo mezzo di gravame e che per esigenze di logicità e consequenzialità di ragionamento si passa ora a scrutinare.

Si precisa che l’ente ricorrente adduce specificamente a fondamento di dette censure proprio la citata comunicazione prot. n. 46274 del 6 settembre 2023, qualificandola quale “atto propedeutico” alla realizzazione delle opere di cui si discute, lamentando che la medesima sarebbe stata del tutto “pretermessa” dall’amministrazione, avendo il Comune dapprima assentito alla loro realizzazione per poi improvvisamente “cambiare idea” e senza in alcun modo motivare “*tale brusco revirement*”.

La doglianza non coglie nel segno.

In disparte il rilievo che la sopra richiamata relazione dei tecnici comunali prot. n. 61863 del 15 novembre 2023 prende esplicita posizione sulla predetta comunicazione, che era stata esibita al momento del sopralluogo (dopo averne riportato testualmente il contenuto e richiamato il “glossario” dell’edilizia libera di cui al D.M. 2 marzo 2018 e l’allegata tabella, la relazione afferma che “*La struttura riscontrata nel sopralluogo non rientra nella casistica prevista dell’art. 6, comma 1, lett. e-bis) del D.P.R. 380/01 e ss.mm. e ii*”), si rimanda a quanto sopra

argomentato in ordine alla carenza della necessaria autorizzazione paesaggistica.

Tale circostanza, che – si ribadisce – non è stato per nulla contestata negli scritti di parte, assume portata dirimente al fine di escludere che il ricorrente possa fondatamente dolersi di una pretesa “scorrettezza” dell’*agere* amministrativo, non potendo a ragione sostenersi che il Comune abbia espresso un “consenso” all’installazione del manufatto mercé la ricezione di una semplice comunicazione da parte del privato - che si afferma essere presentata ai sensi dell’art. 6 d.P.R. n. 380/2001 - sguarnita di un titolo abilitativo ai sensi della normativa di tutela paesaggistica (il che consente di prescindere dall’esame degli ulteriori profili di inefficacia e/o irrilevanza della comunicazione stessa posti in luce dalla difesa civica), né può ritenersi che l’amministrazione sarebbe stata tenuta a prendere posizione su quanto affermato in un mero parere *pro veritate* redatto da un tecnico di fiducia in data successiva alla presentazione della suddetta comunicazione del 6 settembre 2023 .

6. Da ultimo, sono inammissibili per difetto di interesse le censure dedotte con il secondo motivo di ricorso, corroborate dalla documentazione depositata dal ricorrente in corso di causa e dalle ulteriori argomentazioni sviluppate nelle memorie del 23 luglio 2024 e del 2 settembre 2024, giacché, per costante indirizzo giurisprudenziale, le doglianze che si appuntano sull’illegittimità dell’acquisizione di diritto al patrimonio comunale ai sensi dell’art. 31 d.P.R. n. 380/2002 (di cui l’ordinanza di demolizione reca avviso secondo quanto previsto dalla prefata disposizione) andranno eventualmente esperite avverso l’atto con cui il Comune è tenuto a formalizzare tale effetto acquisitivo.

7. In conclusione, il ricorso va rigettato.

8. Le spese di lite possono essere compensate in ragione della peculiarità della vicenda.

P.Q.M.

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

Compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 settembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Antonella Mangia, Presidente

Francesca Santoro Cayro, Referendario, Estensore

Luigi Edoardo Fiorani, Referendario

L'ESTENSORE
Francesca Santoro Cayro

IL PRESIDENTE
Antonella Mangia

IL SEGRETARIO