



Prot. n. 455466/2011

Roma, li - 4 DIC. 2012

SEMPRECATO

Al Comune di Oriolo Romano
Ufficio Urbanistica
Via Vittorio Emanuele III, n. 3
01010 Oriolo Romano (VT)

OGGETTO: Parere in merito alla demolizione di opere abusive risalenti ad epoca remota e sulla possibilità di assentire un intervento in forma "impropria" - Comune di Oriolo Romano.

Il Comune di Oriolo Romano ha chiesto il parere di questa Direzione Regionale in merito a due questioni, tra loro distinte, che riguardano i temi delle violazioni urbanistico-edilizie.

Il primo quesito riguarda opere edilizie, sprovviste di titolo, che il Comune qualifica come di modesta rilevanza (pergolati, "modifiche prospettiche", legnaie) e di "epoca remota". In proposito il Comune riferisce che il precedente responsabile del servizio tecnico aveva ritenuto di non emettere ordinanza di ripristino "in considerazione del lungo lasso di tempo trascorso dal momento della realizzazione" e "in quanto alcun interesse attuale e concreto si configura in capo alla pubblica amministrazione" che giustificerebbe la demolizione. Il Comune chiede un parere in proposito, considerando inoltre che l'area su cui insistono i manufatti in questione era priva di vincoli paesaggistici al momento della loro realizzazione, mentre attualmente è sottoposta al vincolo di cui all'art. 134, comma 1, lett. c), del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42, per effetto del disposto dell'art. 43 del P.T.P.R. (Insediamenti urbani storici e territori contermini).

Il secondo quesito è relativo ad una fattispecie nella quale, con permesso di costruire, è stata autorizzata la realizzazione di un piano seminterrato. Successivamente, per la realizzazione, sullo stesso immobile, di un portico al piano terra, è stata presentata istanza di titolo abilitativo; nelle tavole presentate all'ufficio tecnico a corredo dell'istanza è stato graficizzato il seminterrato nel suo stato di fatto, ossia con una superficie molto maggiore di quella autorizzata con il primo titolo abilitativo. Senza avvedersi di tale difformità, l'ufficio tecnico ha rilasciato il secondo permesso di costruire relativo alla realizzazione del portico. Oggi, in seguito ad un esposto, accertata la difformità del piano seminterrato, chiede il Comune se essa sia da considerare effettivamente abusiva, oppure debba considerarsi "impropriamente assentita, come sostiene parte della giurisprudenza".

Nel merito, si ritiene quanto segue.

Il primo quesito riguarda sostanzialmente l'esercizio, da parte della pubblica amministrazione, del potere sanzionatorio-repressivo a distanza di tempo dalla realizzazione dell'abuso. Sul tema questa Direzione si è già espressa con un parere reso al Comune di Cantalice, prot. 2035 del 19.10.2010, reperibile all'indirizzo web sotto indicato.

Sul tema si ribadisce che nel quadro normativo di riferimento (in particolare, D.P.R. 380/2001 - Testo Unico in materia edilizia; D.Lgs. 42/2004 - Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio; L.R. 15/2008 - Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia) non è rinvenibile alcuna disposizione che

preveda termini di decadenza o di prescrizione per l'esercizio del potere sanzionatorio-repressivo, il quale, dunque, non si prescrive.

La giurisprudenza amministrativa, in particolare del Consiglio di Stato, è consolidata nel ritenere che *“il potere repressivo può essere esercitato senza limiti di tempo e senza necessità di motivazione in ordine al ritardo nell'esercizio del potere”* (C.d.S., sez. IV, n. 2160/2010) e che non sia configurabile alcun affidamento del privato alla conservazione di una situazione di fatto abusiva, in forza di una legittimazione fondata sul trascorrere del tempo (C.d.S., sez. IV, n. 2592/2012; C.d.S., sez. V, n. 2497/2011; C.d.S., sez. VI, n. 2781/2011; C.d.S., sez. I, n. 4160/2011; C.d.S., sez. IV, n. 3955/2010). Le pronunce giurisprudenziali attribuiscono, infatti, agli illeciti in materia urbanistica, edilizia e paesistica carattere di illeciti permanenti, nel senso che la situazione di illiceità posta in essere con la realizzazione di un'opera abusiva viene meno solo con il conseguimento delle prescritte autorizzazioni in sanatoria, paesaggistiche o urbanistico-edilizie, oppure con il ripristino dello stato dei luoghi (tra le numerose decisioni in tema, si veda C.d.S., sez. IV, n. 1464/2009; C.d.S., sez. VI, n. 1255/2007; C.d.S., sez. V, n. 4420/2006; C.d.S., sez. IV, n. 6632/2003). La permanenza dell'illecito amministrativo comporta che laddove l'autorità competente emani un provvedimento repressivo (di demolizione, di ripristino, di acquisizione al patrimonio ovvero di irrogazione di una sanzione pecuniaria), essa non emana un atto 'a distanza di tempo' dall'abuso, ma reprime una situazione che è ancora attualmente antiggiuridica. Da ciò, come detto, deriva che, vertendosi in materia di illeciti permanenti, il potere amministrativo di vigilanza e di repressione (ossia l'accertamento dell'illecito e l'applicazione della relativa sanzione) può essere esercitato senza limiti di tempo, potendo intervenire anche dopo il decorso di un rilevante lasso temporale dalla consumazione dell'abuso, il quale è da considerare sempre attuale finché non venga rimosso o represso (C.d.S., sez. VI, n. 528/2006; C.d.S., sez. IV, n. 2529/2004; C.d.S., sez. IV, n. 5875/2003). Il trascorrere del tempo non riduce, non limita e non annulla il potere dell'amministrazione di reagire all'illecito e non può quindi legittimare situazioni che si configurano come *contra legem*, non essendo pertanto il potere di ripristino dello *status quo* soggetto ad alcun termine di prescrizione (T.A.R. Puglia, Lecce, sez. III, n. 907/2010; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. III, n. 335/2010; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, n. 2045/2008).

Il provvedimento sanzionatorio-repressivo è quindi considerato un *“atto dovuto [...] essendo in re ipsa l'interesse pubblico alla sua rimozione: l'abuso, quindi, anche se risalente nel tempo, non giustifica alcun legittimo affidamento del contravventore a veder conservata una situazione di fatto che il semplice trascorrere del tempo non può legittimare”* (T.A.R. Puglia, Lecce, sez. III, n. 2631/2010) ed un *“atto vincolato che non richiede una specifica valutazione delle ragioni di interesse pubblico, né una comparazione di quest'ultimo con gli interessi privati coinvolti e sacrificati, né, ancora, alcuna motivazione sulla sussistenza di un interesse pubblico concreto ed attuale alla demolizione, non potendo neppure ammettersi l'esistenza di alcun affidamento tutelabile alla conservazione di una situazione di fatto abusiva, che il tempo non può giammai legittimare”* (TAR Campania, Napoli, sez. IV, n. 2251/2012; TAR Lazio, Roma, sez. I-quater, n. 3640/2012).

È pur vero che sono rinvenibili alcune pronunce di segno contrario, cui il Comune genericamente si riferisce, tuttavia sporadiche ed isolate, e che di solito si giustificano con l'eccezionalità dei casi trattati. Tale minoritario orientamento giurisprudenziale ha, infatti, riconosciuto che a seguito del *“lungo lasso di tempo trascorso dalla commissione dell'abuso ed il protrarsi dell'inerzia dell'amministrazione preposta alla vigilanza, si sia ingenerata una posizione di affidamento nel privato, ipotesi questa in relazione alla quale si ravvisa un onere di congrua motivazione che, avuto riguardo anche all'entità e alla tipologia dell'abuso, indichi il pubblico interesse, evidentemente diverso da quello al ripristino della legalità, idoneo a giustificare il sacrificio del contrapposto interesse privato”* (TAR Liguria, Genova, sez. I, n. 4129/2007). In tali ipotesi, tuttavia, il privato è in ogni caso

chiamato a dimostrare la risalenza nel tempo dell'opera (in genere databile agli anni '50 o '60) e l'inerzia colpevole della p.a. (C.d.S., sez. V, n. 883/2008; C.d.S., sez. V, n. 3270/2006; TAR Lazio, Roma, sez. II-ter, n. 493/2011; TAR Liguria, Genova, sez. I, n. 1289/2009; TAR Lazio, Roma, sez. II-ter, n. 12554/2009).

Tuttavia, per i casi di cui si tratta, la questione se aderire all'uno o all'altro orientamento non si pone in radice, in quanto la giurisprudenza ritiene in ogni caso legittima e dovuta la repressione, anche a distanza di tempo, degli interventi abusivamente realizzati in aree sottoposte a vincolo paesaggistico. In tali ipotesi, infatti, *"la prevalenza dell'interesse pubblico sull'interesse privato deve considerarsi "in re ipsa", in considerazione del rilievo costituzionale del paesaggio, ex art. 9, comma 2 Cost. (sulla tutela del paesaggio inserita dall'art. 9 Cost. tra i propri principi fondamentali, così da assurgere a valore primario o assoluto v. C. cost., n. 367/07), di tal che sono da considerarsi recessivi gli interessi privati in conflitto con il preminente interesse alla tutela del bene paesaggio"* (C.d.S., sez. V, n. 4610/2012).

Pertanto, gli interventi realizzati abusivamente in aree vincolate paesaggisticamente sono da perseguire anche a distanza di tempo in quanto l'interesse pubblico alla tutela del paesaggio è prevalente sull'interesse privato al mantenimento di un manufatto abusivo, rimanendo inoltre del tutto irrilevante la circostanza che l'apposizione del vincolo paesaggistico sia successiva alla realizzazione dei manufatti abusivi.

Quanto al secondo quesito, l'accertata difformità del piano seminterrato rispetto al primo permesso di costruire va considerata senz'altro abusiva, anche se risultante dalle tavole a corredo del secondo titolo abilitativo, il quale, peraltro, ha ad oggetto esclusivamente la realizzazione di un portico al piano terra

Non può infatti in alcun modo ritenersi che il rilascio di un titolo abilitativo conferisca implicitamente legittimità a tutto quanto oggetto di rappresentazione nelle tavole a corredo dell'istanza, legittimando esso unicamente l'intervento oggetto dell'istanza.

Diversamente da quanto sostenuto dal Comune, che vi fa solo un generico riferimento senza indicazioni di sorta, non vi sono riscontri giurisprudenziali in merito alla possibilità di assentire "impropriamente" o implicitamente un intervento realizzato in difformità dal titolo abilitativo.

Anzi, al contrario, costituisce principio consolidato nella giurisprudenza quello in forza del quale *"la rappresentazione di una situazione dei luoghi difforme da quanto in realtà esistente costituisce un vizio di legittimità del titolo edilizio, determinato dallo stesso soggetto richiedente, che costituisce ex se ragione idonea e sufficiente per l'adozione del provvedimento di annullamento di ufficio del titolo medesimo"* (C.d.S., sez. IV, n. 6554/2008) e che *"la falsa rappresentazione della realtà dei grafici, rende necessaria e vincolante l'adozione, da parte dell'Amministrazione comunale, del provvedimento di annullamento in autotutela"* (C.d.S., sez. IV, n. 4619/2012; nello stesso senso si veda anche C.d.S., sez. V, n. 6554/2004 e C.d.S., sez. V, n. 1382/1994).

Per ogni ulteriore informazione e aggiornamento in merito, si consiglia di consultare il sito: http://www.regione.lazio.it/rl_urbanistica/?vw=pareri.

Il Dirigente dell'Area
(Dr.ssa Marina Ajello)



Il Direttore Regionale
(Arch. Demetrio Carini)



Slevante

