

EDILIZIA ED URBANISTICA: Violazione dei piani regolatori e di regolamenti edilizi comunali: sanzione amministrativa - Alternatività tra demolizione e sanzione - Applicazione sanzione pecuniaria - Presupposti.

Cons. Stato, Sez. VI, 10 dicembre 2021, n. 8240

- in *Il Foro amm.*, 12, 2021, pag. 1841 e ss.

“[...] L'applicabilità della sanzione pecuniaria può essere decisa dall'Amministrazione solo nella fase esecutiva dell'ordine di demolizione e non prima, sulla base di un motivato accertamento tecnico. La valutazione, cioè, circa la possibilità di dare corso alla applicazione della sanzione pecuniaria in luogo di quella ripristinatoria costituisce una mera eventualità della fase esecutiva, successiva alla ingiunzione a demolire: con la conseguenza che la mancata valutazione della possibile applicazione della sanzione pecuniaria sostitutiva non può costituire un vizio dell'ordine di demolizione ma, al più, della successiva fase riguardante l'accertamento delle conseguenze derivanti dall'omesso adempimento al predetto ordine di demolizione e della verifica dell'incidenza della demolizione sulle opere non abusive [...]”.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 dicembre 2021 il Cons. Thomas Mathà.

FATTO e DIRITTO

1. L'appello riguarda un contenzioso nascente dall'installazione di una roulotte e la precedente sistemazione del rispettivo sedime tramite riporto, su terreno naturale, di materiale di risulta da demolizioni edili. L'area sulla quale è stata accertata tale situazione, identificata nel N.C.T. al foglio n. 4, mappale 180, nel piano regolatore comunale di Vinovo (TO) è classificata come agricola (EE), libera da edificarsi ai sensi degli artt. 15 e 30/1 delle norme tecniche di attuazione del P.R.C. In seguito a vari sopralluoghi di accertamento e non risultando nessuna concessione edilizia per tali opere (essendo anche in contrasto con la destinazione agricola del fondo medesimo), l'amministrazione comunale di Vinovo aveva pertanto adottato un'ordinanza di demolizione con provvedimento n. 15 del 18.9.2001 (Reg. Ord. n. 56).

2. Con il ricorso dinanzi al TAR del Piemonte, la signora Monica Masotto impugnava tale provvedimento, deducendo che i due manufatti contestati non avrebbero potuto essere sanzionati con la demolizione, essendo entrambi soggetti a mera autorizzazione edilizia, e non a concessione. In merito alla roulotte sarebbe applicabile l'art. 56, lett. d) della L.R. n. 56/1977, il quale

assoggetterebbe all'autorizzazione edilizia la sosta prolungata di veicoli o rimorchi attrezzati per il pernottamento; in riguardo alla pavimentazione l'art. 7 co. 2 del D.L. n. 9 del 1982 definirebbe la mera autorizzazione per le occupazioni di suolo mediante deposito di materiali sia i reinterri e gli scavi.

3. Il TAR del Piemonte (Sezione Prima) respingeva infine il ricorso con sentenza n. 1164/2014 in quanto infondato, ritenendo legittimo il provvedimento sanzionatorio del Comune.

4. Contro questa pronuncia la signora Masotto ha proposto appello, ritualmente notificato e depositato il 13.3.2015.

5. L'appellata amministrazione comunale di Vinovo non si è costituita.

6. Con ordinanza n. 6406/2021 del 20.9.2021 la Sezione ha disposto l'acquisizione al presente giudizio di appello dell'ordinanza n.15/2001 del Comune di Vinovo.

7. La causa è stata introitata in decisione all'udienza pubblica del 2 dicembre 2021.

8. Con il ricorso d'appello la sig.ra Masotto ha sollevato con unico motivo articolato la violazione degli artt. 4 e 7 in relazione all'art. 10 della legge 28.2.1985, n. 47, all'art. 7 del D.L. 23.1.1982, n. 9 ed all'art. 56, co. 1, lett. c) e d) della legge regionale del Piemonte del 5.12.1977, n. 56; violazione dei principi normativi e giurisprudenziali sulla graduazione delle sanzioni amministrative; eccesso di potere per travisamento dei fatti, mancata considerazione di circostanze essenziali, carenza ed erroneità dei presupposti; violazione di legge con riferimento all'art. 3 della legge 241/1990, eccesso di potere per difetto d'istruttoria e difetto di motivazione.

9. Il TAR avrebbe sostanzialmente errato a considerare una stabile dimora di persone, in quanto non emergerebbe da nessun atto l'accertamento della definitiva e stabile abitazione. Inoltre le norme statali e regionali assentirebbero queste opere (sia per quanto riguarda l'installazione della roulotte sia per la sistemazione del rispettivo terreno mediante ghiaia) con la mera autorizzazione edilizia, non comportando in ogni modo nessun cambiamento della destinazione urbanistica. Il Comune avrebbe dovuto procedere solamente a comminare una sanzione pecuniaria.

10. Le doglianze non hanno pregio.

11. Il TAR del Piemonte ha specificato che il deposito di una roulotte all'interno di un suolo privato è da qualificarsi quale costruzione urbanisticamente rilevante in presenza di indici in grado di supportare il carattere non precario della installazione, in quanto il manufatto stesso è destinato a recare un'utilità prolungata e perdurante nel tempo, producendo una trasformazione urbanistica, in quanto altera in modo rilevante e duraturo lo stato del territorio, senza che rilevino i materiali impiegati. Il primo giudice ha poi accertato che per le caratteristiche accertate del caso, per la destinazione funzionale e l'interesse finale del complesso abitativo (integrato dalla posa della

roulotte e di due furgoni attigui e dalla realizzazione della pavimentazione, ed esaminando la relazione di sopralluogo del Comune, documento n. 3 in primo grado), l'insieme è da ricondursi come trasformazione permanente dello stato dei luoghi. Da ciò il TAR ha correttamente dedotto che i manufatti sono soggetti al regime della concessione edilizia. Il provvedimento sanzionatorio riporta l'accertamento tecnico dell'Ufficio tecnico del 13.7.2001 e la relazione di accertamento della Polizia Municipale del 6.9.2001. Entrambi i documenti giungono alla medesima conclusione che trattasi di utilizzo come dimora abituale di persone. Inoltre, nel fascicolo depositato in primo grado (pag. 28) emerge un ulteriore sopralluogo del 28.5.2001 con le stesse risultanze. Risulta quindi destituita di fondamento la censura riguardante la carente istruttoria ed il difetto di motivazione.

12. Alla luce delle risultanze istruttorie del Comune, da cui è emerso: *i*) la stabile collocazione della roulotte/rimorchio sull'appezzamento di terreno in questione, *ii*) la durata di tempo e *iii*) la sua concreta idoneità a soddisfare esigenze abitative non meramente temporanee, deve escludersi che il manufatto sia connotato da caratteristiche di precarietà e temporaneità sotto i profili funzionale e strutturale, con la conseguente non riconducibilità all'attività edilizia libera ai sensi della legge 47/1985, *ratione temporis* vigente (cfr. in particolare Cons. Stato, sez. VI, n. 7537/2020).

13. Anche per quanto riguarda la sistemazione necessaria dell'area ai fini dell'installazione delle roulotte mediante lo spargimento di ghiaia su un'area che ne era in precedenza priva, il TAR aveva chiarito correttamente che necessita di una previa concessione edilizia in quanto preordinata alla modifica della precedente destinazione d'uso.

14. Dagli accertamenti del Comune risulta chiaramente che il riporto del materiale ghiaioso (derivante, secondo gli accertamenti dell'ufficio tecnico comunale, da precedenti demolizioni edilizie) su una porzione del terreno è stato effettuato per creare una stabile sistemazione della roulotte, e quindi correttamente il TAR è giunto alla conclusione che così è avvenuto il mutamento della destinazione d'uso del bene da agricolo a residenziale. Non si può dunque sostenere né che questo sia un'occupazione del suolo mediante deposito di materiali (fattispecie contemplata dall'art. 7 co. 1, lett. b) del D.L. 9/1982) né che sia la fattispecie di reinterri o scavi (disciplinato dalla lett. c) della predetta norma).

15. Circa la contestata rilevanza urbanistica dell'inghiaamento del terreno interessato all'abuso, non può che richiamarsi quanto già affermato in giurisprudenza, con posizione dalla quale non si ha motivo di discostarsi, per la quale trova applicazione il principio secondo cui “*un intervento di spargimento di ghiaia su un'area che ne era precedentemente priva rappresenta attività*

urbanisticamente rilevante nella misura in cui appaia preordinata alla modifica della precedente destinazione d'uso” (Cons. Stato, Sez. VI, n. 4066/2018; id., n. 7197/2021).

16. L'appellante non può essere seguita neanche quando sostiene che il Comune avrebbe dovuto, invece dell'ordine di ripristino, applicare una sanzione pecuniaria. Il provvedimento di repressione di abusi edilizi costituisce un atto dovuto in mera dipendenza dall'accertamento dell'abuso e dalla riconducibilità del medesimo ad una delle fattispecie di illecito previste dalla legge. L'applicabilità della sanzione pecuniaria in deroga alla regola generale della demolizione, propria degli illeciti edilizi, presuppone la dimostrazione della oggettiva impossibilità di procedere alla demolizione delle parti difformi senza incidere, sul piano delle conseguenze materiali, sulla stabilità dell'intero edificio. L'applicabilità della sanzione pecuniaria può essere decisa dall'Amministrazione solo nella fase esecutiva dell'ordine di demolizione e non prima, sulla base di un motivato accertamento tecnico. La valutazione, cioè, circa la possibilità di dare corso alla applicazione della sanzione pecuniaria in luogo di quella ripristinatoria costituisce una mera eventualità della fase esecutiva, successiva alla ingiunzione a demolire: con la conseguenza che la mancata valutazione della possibile applicazione della sanzione pecuniaria sostitutiva non può costituire un vizio dell'ordine di demolizione ma, al più, della successiva fase riguardante l'accertamento delle conseguenze derivanti dall'omesso adempimento al predetto ordine di demolizione e della verifica dell'incidenza della demolizione sulle opere non abusive (*ex multis*, Cons. Stato, Sez. VI, n. 254/2020).

17. L'appello va, in considerazione delle predette conclusioni, respinto. Nulla si deve disporre quanto alle spese del giudizio, non essendosi il Comune costituito.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta. Nulla per le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 dicembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Hadrian Simonetti, Presidente FF

Silvestro Maria Russo, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere

Thomas Mathà, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Thomas Mathà

IL PRESIDENTE

Hadrian Simonetti

IL SEGRETARIO
