

EDILIZIA ED URBANISTICA: Abusi edilizi - Realizzati su area del demanio dello Stato - Ordine di demolizione - Nei confronti dell'utilizzatore del manufatto - Legittimità - Ragioni.

Tar Puglia - Lecce, Sez. I, 3 giugno 2022, n. 932

“[...] è pienamente da condividere il principio <<in base al quale, per la verifica della legittimità dell’emanazione di un ordine di rimozione di un manufatto abusivo realizzato su un’area demaniale, è sufficiente la qualità di utilizzatore del medesimo manufatto. Invero, è “responsabile dell’abuso” non solamente chi ha posto in essere materialmente la violazione contestata, ma anche colui che è subentrato nella titolarità del bene, in modo da potersi avvalere nel tempo successivo alla realizzazione dell’utilità derivante dal bene stesso senza titolo, e che perciò, avendo la disponibilità materiale di detto bene, non è esentato dal dovere di ripristino dello stato dei luoghi, pur senza essere l’autore materiale dell’abuso preesistente [...]”.

FATTO

Con l’atto introduttivo del presente giudizio, notificato in data 10 ottobre 2017 e depositato il successivo 6 novembre 2017, il ricorrente impugna il provvedimento con cui, in data 13 luglio 2017, il Comune di Taranto gli ha ingiunto la demolizione di opere abusivamente realizzate sull’area del Demanio dello Stato “sita in località San Vito alla via Vizzarro” e degli atti ad essa presupposti.

In particolare, il ricorrente espone quanto segue:

- di risiedere presso un’abitazione sita nella località di cui sopra, insistente in un’area del demanio dello Stato su cui insistono anche altre costruzioni, avendone la disponibilità dal 1997, a seguito della morte nel 1995 del proprio padre, il sig. Damiano De Filippis, precedente detentore;
- già in epoca antecedente all’occupazione dell’immobile de quo, e segnatamente nel 1984, furono eseguiti accertamenti nella zona, all’esito dei quali fu redatto un rapporto giudiziario, attestante l’esistenza di alcuni manufatti realizzati dal padre e dallo zio, <<eredi di DE FILIPPIS DOMENICO socio della “Cooperativa agricola La Sorgente”>>;
- “trentuno anni dopo il lotto veniva nuovamente sottoposto a sopralluogo, all’esito del quale era redatto verbale prot. n. 2967 datato 29.05.2015”, in cui si dava atto dell’insistenza, oltre che dell’abitazione (dalla superficie complessiva di mq. 140 circa), di ulteriori opere (rectius: una recinzione alta m. 1,95, un cancello in ferro zincato, un manufatto allo stato grezzo di mq. 48,63 “in cemento amianto e battuto in cemento”, un manufatto di mq. 55 circa in “lamiera grecata”, un manufatto di mq. 12,30 in “lamiera grecata”, un manufatto di mq. 21 in muratura, una tettoia di mq.

71,28 circa, una pensilina in coinbentato con oggetto di mt. 1,50 circa avente altezza da terra m. 2,65);

– nonostante le dichiarazioni rese in ordine alla sua estraneità alla realizzazione dell’abitazione (in quanto realizzata dal padre nel 1984), riceveva una comunicazione di avvio del procedimento in cui l’Amministrazione preannunciava la prossima adozione dei provvedimenti consequenziali;

– in data 20 luglio 2017 gli veniva, pertanto, notificata l’ordinanza in epigrafe.

Avverso tale provvedimento il ricorrente insorge deducendo i vizi di violazione di legge ed eccesso di potere sotto svariati profili sulla base – in sintesi – dei seguenti rilievi:

– l’ordinanza è stata emessa all’esito di un’istruttoria macroscopicamente carente, atteso che l’Amministrazione gli ha attribuito la responsabilità degli abusi contestati senza effettuare accertamenti e, anzi, desumendo la stessa dalla mera “disponibilità dell’area”;

– in altri termini, l’Amministrazione ha operato omettendo di procedere ad un accertamento indispensabile, in chiara violazione dell’art. 35 del D.P.R. n. 380/01, il quale stabilisce che l’ordine di demolizione debba essere impartito nei confronti del “responsabile dell’abuso” (e non, dunque, anche a soggetti che, a qualunque titolo, acquistino successivamente la disponibilità dell’area);

– precisato che la “disponibilità” è un concetto diverso dalla “responsabilità” e che, anche secondo la giurisprudenza in materia, l’ordine demolitorio non può essere indirizzato a chi abbia la mera disponibilità del bene demaniale, va, peraltro, rimarcato che è stata dal predetto consegnata agli agenti anche copia del verbale dell’accertamento eseguito nel 1984, atta a comprovare la realizzazione delle opere da parte di “chi aveva disponibilità di quel lotto prima di lui” (al pari delle aerofotogrammetrie “relative ai voli del 1985 e 1994”);

– ciò detto e dato conto, ancora, che, secondo quanto attestato da un tecnico, “è molto probabile” che il fabbricato adibito ad abitazione – almeno per l’80% – e parte della tettoia siano stati realizzati “prima del 01/09/1967”, le altre opere, tutte precarie, “sarebbero state realizzate nel decennio (dal 1984 fino al 1995 circa) in cui i terreni sono stati condotti dai fratelli DE FILIPPIS DAMIANO e DE FILIPPIS COSIMO”, sicchè l’Amministrazione ha del tutto disatteso l’approfondimento istruttorio che avrebbe dovuto – per contro – effettuare, preferendo <<trincerarsi dietro l’equazione giuridica “detentore attuale = responsabile dell’abuso”>>;

– in ogni caso, è palese non solo la sua buona fede ma anche la buona fede della condotta dei suoi ascendenti “che costruirono la propria dimora con il placet da parte dell’Autorità proprietaria, come fecero gli altri contadini della Cooperativa”;

– denunciata così la carenza della sua “legittimazione passiva”, l’ordinanza impugnata si mostra – comunque – carente nella motivazione poiché il riscontro dell’abusività delle opere “non può essere

di per sé sufficiente a” supportare “il provvedimento ripristinatorio” in ragione del tempo trascorso dalla commissione dell’abuso, il quale ben si presta a costituire “indice sintomatico di un legittimo affidamento in capo al privato”, determinando l’insorgenza in capo al Comune di un obbligo motivazionale “rafforzato” circa l’individuazione di un interesse pubblico specifico all’emissione della sanzione demolitoria;

– il provvedimento gravato è, altresì, illegittimo nella parte in cui preannuncia l’irrogazione di una sanzione pecuniaria, specificamente prevista esclusivamente in relazione alle fattispecie di cui all’art. 31 del D.P.R. n. 380/2001.

Con atto depositato in data 21 marzo 2018 si è costituito il Comune di Taranto, il quale – nel contempo – ha sostenuto la correttezza del proprio operato mediante, tra l’altro, la messa in evidenza che le opere contestate sono state realizzate “in zona vincolata”.

A seguito del deposito di ulteriori atti e documenti, afferenti, tra l’altro, l’ammissione al gratuito patrocinio del ricorrente, all’udienza di smaltimento del 19 maggio 2022 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso è infondato e, pertanto, va respinto per le ragioni di seguito indicate.

1.1. Per quanto attiene al motivo concernente il difetto di legittimazione passiva e la buona fede del ricorrente (oltre che dei suoi danti causa), il Collegio non ravvisa motivi per discostarsi dall’orientamento della giurisprudenza in materia e, pertanto, ribadisce – in stretta aderenza a quanto di recente statuito dal Consiglio di Stato con la decisione n. 3345 del 27 aprile 2022, emessa, peraltro, in esito all’appello proposto avverso la sentenza di questo Tribunale n. 1304 del 2017 – che è pienamente da condividere il principio <<in base al quale, per la verifica della legittimità dell’emanazione di un ordine di rimozione di un manufatto abusivo realizzato su un’area demaniale, è sufficiente la qualità di utilizzatore del medesimo manufatto. Invero, è “responsabile dell’abuso” non solamente chi ha posto in essere materialmente la violazione contestata, ma anche colui che è subentrato nella titolarità del bene, in modo da potersi avvalere nel tempo successivo alla realizzazione dell’utilità derivante dal bene stesso senza titolo, e che perciò, avendo la disponibilità materiale di detto bene, non è esentato dal dovere di ripristino dello stato dei luoghi, pur senza essere l’autore materiale dell’abuso preesistente.

4.2.1. Del resto, diversamente opinando si giungerebbe a conclusioni contrarie alla ratio normativa, nel senso che basterebbe il passaggio del bene ad altro soggetto per eludere la regola che impone il ripristino dello stato dei luoghi, con il risultato paradossale – certamente contrario alla ratio legis – di consentire l’immunità delle opere da eventuali misure ripristinatorie (e dunque di fatto sanate)

per effetto della mera alienazione da parte di colui che le ha realizzate (cfr. C.d.S., Sez. VI, n. 4880/2015, cit.).

4.2.2. Nel senso dell'ora vista conclusione depone, ancora, la considerazione che l'abuso edilizio dà luogo a un'alterazione permanente dell'ordine urbanistico, laddove l'ordinanza di demolizione ha lo scopo di ripristinare l'ordine stesso, a prescindere dall'individuazione dell'autore dell'abuso (C.d.S., Sez. VI, n. 4880/2015 cit.; cfr., altresì, Sez. IV, 12 aprile 2011, n. 2266, secondo cui l'ordinanza di demolizione di opere abusive realizzate su terreno demaniale va rivolto nei confronti di chi abbia la disponibilità dell'opera, indipendentemente dal fatto che l'abbia concretamente realizzata, rilevando tale circostanza sotto il profilo della responsabilità penale, ma non ai fini della legittimità dell'ordine di demolizione).

4.2.3. Da ultimo, si osserva in aggiunta che colui che ha la disponibilità del manufatto abusivo e lo utilizza, pur non avendolo materialmente realizzato, va qualificato come "responsabile dell'abuso" anche sotto il profilo dell'elemento soggettivo, poiché non solo non pone fine alla descritta situazione di violazione, con effetti permanenti, della disciplina urbanistico-edilizia, ma anzi trae vantaggio dalla violazione stessa, sfruttandola a proprio beneficio.....

4.3. Da tutto quanto detto emerge, in conclusione, l'infondatezza del motivo ora esaminato, senza che occorra approfondire la questione della rilevanza probatoria degli elementi addotti>> dal ricorrente "a dimostrazione della propria estraneità alla materiale commissione dell'abuso".

1.2. In relazione alla censura afferente il difetto di motivazione, ricondotto alla risalenza della realizzazione degli abusi nel tempo, è sufficiente ricordare che, al riguardo, ha avuto modo di pronunciarsi l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con la decisione n. 9 del 17 ottobre 2017, enunciando il seguente principio di diritto: "il provvedimento con cui viene ingiunta, sia pure tardivamente, la demolizione di un immobile abusivo e giammai assistito da alcun titolo, per la sua natura vincolata e rigidamente ancorata al ricorrere dei relativi presupposti in fatto e in diritto, non richiede motivazione in ordine alle ragioni di pubblico interesse (diverse da quelle inerenti al ripristino della legittimità violata) che impongono la rimozione dell'abuso. Il principio in questione non ammette deroghe neppure nell'ipotesi in cui l'ingiunzione di demolizione intervenga a distanza di tempo dalla realizzazione dell'abuso, il titolare attuale non sia responsabile dell'abuso e il trasferimento non denoti intenti elusivi dell'onere di ripristino".

La censura in esame si palesa, pertanto, infondata.

1.3. Permane da valutare l'ultimo dei motivi di diritto formulati, con il quale il ricorrente contesta l'inflizione della sanzione pecuniaria, sostenendo che quest'ultima non gli poteva essere applicata perché non prevista dalla legge per gli abusi su aree demaniali.

Il motivo de quo – al pari dei precedenti – è immeritevole di positivo riscontro.

Il Collegio – non discostandosi e, anzi, pedissequamente riportando quanto statuito nella decisione del Consiglio di Stato n. 3345 del 2022, in precedenza richiamata – afferma, infatti, che “la doglianza è inammissibile in quanto l’ordine di demolizione impugnato si è limitato a preannunciare l’irrogazione della sanzione pecuniaria in caso di mancata ottemperanza all’ordine stesso, ma di per sé non l’ha irrogata..... In ogni caso, la doglianza è priva di fondamento nel merito, sia in quanto la sanzione pecuniaria discende dall’applicazione congiunta dell’art. 31, comma 4-bis, e dell’art. 27, comma 2, del d.P.R. n. 380/2001 (e sarebbe irragionevole pretendere, come fa l’appellante, che essa sia limitata agli abusi commessi su aree private), sia in quanto l’area interessata” risulta vincolata.

2. In conclusione, il ricorso va respinto.

Tenuto conto delle peculiarità che connotano la vicenda in esame, sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

3. Per quanto attiene, poi, alla richiesta di ammissione al gratuito patrocinio, non si ravvisano validi motivi per accogliere il reclamo presentato avverso il decreto negativo già emesso dal Tribunale, il quale – conseguentemente – è da ritenersi pienamente confermato.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce – Sezione Prima, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese di giudizio tra le parti.

Conferma il decreto n. 20 del 22 gennaio 2018.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 19 maggio 2022, tenutasi in videoconferenza mediante collegamento da remoto ai sensi dell’art. 87, comma 4-bis, c.p.a., con l’intervento dei Magistrati:

Antonella Mangia, Presidente, Estensore

Roberto Michele Palmieri, Consigliere

Silvio Giancaspro, Primo Referendario

IL SEGRETARIO