

N. 00092/2025REG.PROV.COLL.

N. 01443/2024 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

II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE
SICILIANA

Sezione giurisdizionale

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1443 del 2024, proposto da -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS-, rappresentati e difesi dall'Avvocato Daniele Dalfino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Città di Bagheria - Città Metropolitana di Palermo, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Terza) n. -OMISSIS-, resa tra le parti, nell'ambito del giudizio introdotto con ricorso n. -OMISSIS- REG.RIC. e pubblicata in data 21 novembre 2024, non notificata, per l'annullamento dei seguenti atti: - della determinazione n. -OMISSIS- del Responsabile Unico del procedimento – Responsabile E.Q. Area “servizi a rete”

Direzione V e del responsabile P.O. della Città di Bagheria – Città Metropolitana di Palermo, non notificata, con la quale si determinava di *“dare atto che la somma spesa per la demolizione dell’immobile abusivo sito in Contrada Foggia Aspra/Mongerbino catastalmente identificato con le (omissis) del foglio X relativo alla Ditta (omissis) ammonta ad € 133.492,98”* e di *“dare atto che la somma da richiedere alla Ditta ex proprietaria (omissis) ammonta ad € 133.492,98”*;

- dell’Atto di Ingiunzione al pagamento prot. n. -OMISSIS- (P.C. 2104/C) del Dirigente della Direzione V Urbanistica della Città di Bagheria – Città Metropolitana di Palermo, notificato in data 13 aprile 2024, con il quale si ingiungeva di pagare entro il termine di trenta giorni la somma complessiva di € 133.492,98, *“quale somma spesa dall’Amministrazione Comunale di Bagheria per la demolizione dell’immobile abusivamente realizzato Foglio-OMISSIS-del N.C.T. di Bagheria”*;

e di ogni ulteriore atto o provvedimento presupposto, connesso e conseguente a quelli impugnati se e in quanto lesivo degli interessi degli appellanti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

visti gli artt. 105, co. 2 e 87, co. 3, cod. proc. amm.;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 15 gennaio 2025 il Cons. Solveig Cogliani e uditi per le parti gli Avvocati come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I - Gli appellanti sono proprietari di immobili rispetto ai quali il Comune di Bagheria ha denegato la concessione di condono edilizio, emettendo l’ordinanza di demolizione n. -OMISSIS-.

Con ordinanza n. -OMISSIS-, annullata con sentenza definitiva della Seconda Sezione del T.A.R. Sicilia n. -OMISSIS- Reg. Prov. Coll. - n. -OMISSIS- Reg. Ric., il responsabile della Direzione IX del Comune di Bagheria (Città di Bagheria) ha irrogato agli appellanti la sanzione pecuniaria di € 20.000,00 ai sensi del comma 4 *bis* dell'art. 31 del d.P.R. n. 380/01 per non avere questi provveduto alla demolizione entro il termine di legge. Tale provvedimento è stato annullato dal TAR Sicilia per violazione dell'art. 31 del del d.P.R. n. 380/01 e dell'art. 21 *septies* l. n. 241 del 1990, in relazione agli artt. 1346 e 1418 c.c., essendo i proprietari nell'impossibilità giuridica e fattuale di provvedere alla demolizione.

Si dolgono gli appellanti che nonostante la sentenza definitiva citata, il Comune di Bagheria abbia adottato la determinazione n. -OMISSIS-, con la quale sono stati posti a carico degli odierni appellanti i costi della demolizione dell'immobile abusivo, nonostante gli stessi appellanti avessero comunicato all'Amministrazione comunale di volere procedere loro stessi alla demolizione una volta ottenuta per via giudiziale la liberazione dell'immobile dalla occupazione abusiva posta in essere da terzi soggetti. La determinazione n. -OMISSIS- non era, peraltro, stata notificata agli odierni appellanti; cosicché questi ne hanno avuto legale conoscenza soltanto in data 22 marzo 2024 in esito alla produzione del relativo documento nella procedura espropriativa presso terzi promossa nei confronti del Comune di Bagheria innanzi il Tribunale di Termini Imerese. Tale determinazione era, pertanto, gravata dagli odierni appellanti dinanzi al T.A.R. Sicilia e, essendo di seguito adottato anche l'atto di ingiunzione al pagamento prot. n. -OMISSIS- da parte del Dirigente della Direzione V Urbanistica della Città di Bagheria – Città Metropolitana di Palermo (notificato in data 13 aprile 2024), con il quale si ingiungeva ed ordinava di pagare entro il termine di trenta giorni la somma complessiva di € 133.492,98, “*quale somma*

spesa dall'Amministrazione Comunale di Bagheria per la demolizione dell'immobile abusivamente realizzato Foglio-OMISSIS-del N.C.T. di Bagheria' tale atto era impugnato con ricorso per motivi aggiunti. In sede cautelare, il T.A.R. Sicilia – Sez. Palermo accoglieva l'istanza degli appellanti, trattenendo a sé la giurisdizione, ritenendo che tra le controversie devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133, lett. f), c.p.a., rientrassero anche quelle relative alla contestazione dell'*an* e del *quantum* di una sanzione pecuniaria edilizia, cui riteneva dovesse essere assimilabile l'ingiunzione di pagamento dell'importo anticipato dall'Amministrazione per la c.d. esecuzione in danno, a seguito dell'inottemperanza di un ordine di demolizione di abuso edilizio (richiamando T.A.R. Campania-Napoli, sez. III, 16/01/2012, n. 195). Il T.A.R., peraltro riconosceva che la non imputabilità ai ricorrenti della mancata esecuzione dell'ordinanza di demolizione nel termine assegnato di novanta giorni era stata già accertata dal T.A.R. Sicilia con la sentenza n. -OMISSIS- di annullamento dell'ordinanza n. -OMISSIS- del Comune di Bagheria, di irrogazione della sanzione pecuniaria di € 20.000,00, *ex art. 31, co. 4 bis*, d.P.R. n. 380/2001. Tale circostanza appariva, peraltro, preclusiva dell'acquisto *ipso iure* dell'immobile in capo al Comune ai sensi dell'art. 31, comma 3, d.P.R. n. 380/2001 (Cons. Stato, Ad. Pl. n. 16/2023, §19.5). Successivamente, tuttavia, lo stesso T.A.R. mutando il proprio convincimento, adottava la sentenza oggetto del presente appello con la quale dichiarava il proprio difetto di giurisdizione in favore del giudice ordinario.

Avverso siffatta sentenza, pertanto, gli istanti deducono i seguenti motivi di gravame: violazione degli artt. 7 e 133 lett. F dell'Allegato 1 del d.lgs. n. 104 del 2010 e la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo; infatti, a loro parere, tali questioni rientrerebbero tra le controversie relative alla contestazione dell'*an* di

una sanzione pecuniaria edilizia, rientranti nella giurisdizione amministrativa; il Comune di Bagheria – nell'adottare i due provvedimenti amministrativi impugnati – avrebbe esercitato un potere pubblicistico in posizione sovraordinata, a differenza di quanto affermato dal T.A.R., in contrasto con la precedente ordinanza. Chiedono, dunque, opportune misure cautelari tese alla sospensione degli effetti dei provvedimenti amministrativi impugnati e la rimessione al primo giudice.

Non si è costituita l'Amministrazione [per completezza va segnalato che è pervenuta, nel sistema, memoria di costituzione del Comune solo alle ore 23:56 del giorno in cui si è tenuta l'udienza camerale].

II - Alla camera di consiglio fissata per la domanda cautelare del 15 gennaio 2024, la parte appellante ha rinunciato alla richiesta di sospensione degli effetti della sentenza.

III – Il Collegio ritiene che, in ragione del rito camerale previsto dall'art. 105 c.p.a., la causa può essere trattenuta in decisione.

Depone in tal senso la *ratio* acceleratoria, correlata alla opportunità di chiudere rapidamente in appello la questione di giurisdizione, sia nel caso in cui il Consiglio di Stato- Consiglio di giustizia confermi la pronuncia del TAR, agevolando l'eventuale *traslatio* verso il giudice munito di giurisdizione, sia nella contraria ipotesi in cui, invece, in accoglimento dell'appello, sia riconosciuta la giurisdizione amministrativa, con conseguente rinvio al giudice di primo grado per l'esame del merito.

Vale brevemente precisare che – nella specie – l'appello risulta infondato per quanto di seguito evidenziato, sulla base dell'orientamento già espresso da questo Consiglio con il parere n. 629/22, non ponendosi problemi di integrità del contraddittorio.

IV – Nel menzionato parere si è precisato che, ai fini della giurisdizione, deve aversi riguardo alla natura dei rapporti dedotti ed alla disciplina ad essi relativa, e deve, altresì, distinguersi a seconda che riguardi la richiesta di pagamento della sanzione *ex art. 31, comma 4 bis*, del d.P.R. n. 380/2001 oppure la rivendicazione delle spese sostenute per la demolizione *ex art. 31, comma 5*, del medesimo d.P.R. n. 380/2001. Infatti, con riferimento alla prima ipotesi la controversia ricade, senza dubbio, nella sfera di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. f), c.p.a., in forza del quale *«[s]ono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge: (...) f) le controversie aventi ad oggetto gli atti e i provvedimenti delle pubbliche amministrazioni in materia urbanistica e edilizia, concernente tutti gli aspetti dell'uso del territorio, e ferme restando le giurisdizioni del Tribunale superiore delle acque pubbliche e del Commissario liquidatore per gli usi civici, nonché del giudice ordinario per le controversie riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa»*. Con riguardo alla seconda ipotesi, invece, il Consiglio ha avuto modo di precisare che *“La soluzione è diversa, invece, per quanto attiene al provvedimento di recupero delle somme sostenute per la demolizione in danno ex art. 31, comma 5, del d.P.R. n. 380/2001. Se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione, previo accertamento dell'inottemperanza alla ingiunzione a demolire notificato all'interessato, il predetto comma 5 dell'art. 31 prevede che «[L]'opera acquisita è demolita con ordinanza del dirigente o del responsabile del competente ufficio comunale a spese dei responsabili dell'abuso, salvo che con deliberazione consiliare non si dichiari l'esistenza di prevalenti interessi pubblici e sempre che l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico»*”. Infatti in tale ipotesi *“il Comune è titolare di un diritto di credito per il recupero delle somme occorse per la demolizione non eseguita spontaneamente dall'autore*

dell'abuso, a fronte dell'obbligazione di quest'ultimo, rimasto inadempiente, di rimborsare tutte le spese sostenute dall'amministrazione. Si tratta di una fattispecie complessa - che può ricondursi all'interno di quella generale della c.d. "esecuzione in danno", costituita dalla esecutività del provvedimento, dall'inerzia dell'obbligato e dall'avvenuto esercizio del potere sostitutivo - nella quale il diritto dell'amministrazione al rimborso di tali spese ha ad oggetto una prestazione di natura patrimoniale ed è regolato dalle comuni norme sui diritti di credito (vds. Cass. civ., sez. III, 25 maggio 2007, n. 12231)". Questo Consiglio ha, dunque, richiamato le numerose pronunzie delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, che ha chiarito che: «le spese sostenute per la cosiddetta "esecuzione in danno" - quando cioè il Comune sulla scorta dei suoi poteri sostitutivi proceda direttamente ad eseguire ordinanze sindacali contingibili e urgenti a protezione della incolumità e salute pubbliche - danno luogo ad una obbligazione di diritto privato trovando quest'ultima esclusivo presupposto nell'inerzia dell'obbligato all'esecuzione di tali ordinanze e nell'esercizio del potere sostitutivo della pubblica amministrazione. In detti casi non si pone difatti in discussione il provvedimento amministrativo poiché si tratta soltanto di accertare ... il diritto dell'amministrazione al "rimborso delle spese da essa sostenute in forza di una fattispecie complessa costituita dalla esecutività del provvedimento, dall'inerzia dell'obbligato e dall'avvenuto esercizio del potere sostitutivo; il diritto dell'amministrazione al rimborso di tali spese ha pertanto ad oggetto una prestazione di natura patrimoniale ed è regolato dalle comuni norme sui diritti di credito" (Cass. sez. un. n. 15611 del 2006; Cass. sez. trib., 13/07/2012, n. 11937 del 2012; Cass. sez. 3 n. 12231 del 2007)". Ne discende, pertanto, che la giurisdizione a decidere della opposta "ingiunzione fiscale" appartiene perciò al giudice ordinario (Cass. civ., Sez. Un., 25 settembre 2018, n. 22756). Ed ancora che: « indipendentemente... dallo strumento prescelto dall'amministrazione per detto recupero (procedura monitoria o procedimento previsto per la riscossione delle entrate patrimoniali dal R.D. n. 639 del 1910), la natura della posizione soggettiva incisa dall'ordinanza... non viene sotto alcun profilo in rilievo nella fase di

riscossione del credito dell'amministrazione per le spese affrontate a seguito dell'inerzia del destinatario dell'ordine, in quanto al giudice ordinario non compete stabilire se il potere sia stato legittimamente esercitato in sede di emissione del provvedimento amministrativo, ma solo se sussista il diritto soggettivo dell'amministrazione ad essere rimborsata, per avere effettivamente speso le somme di cui domanda il rimborso e per non essere stata la spesa eccessiva in relazione all'obiettivo perseguito e determinato nel provvedimento»; si tratta cioè di diritto soggettivo estraneo all'ambito dei diritti patrimoniali consequenziali, la cui cognizione sarebbe rimessa al giudice amministrativo e che invece attengono al risarcimento dei danni subiti dal privato a seguito dell'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa, diversamente dai "diritti di credito dell'amministrazione nei confronti del soggetto privato" (Cass. s.u. 16611/2006 [ndr. recte, 15611 del 10 luglio 2006])» (Cass. civ., Sez. Un., 28 luglio 2021, n. 21640).

Facendo applicazione al caso in esame dei superiori principi ermeneutici, deve concludersi nel senso che esulano dalla giurisdizione amministrativa tutte le censure con le quali la ricorrente prospetta la illegittimità delle ingiunzioni di pagamento e di conseguenza l'appello deve essere respinto.

In ragione della mancata partecipazione dell'Amministrazione sino all'udienza camerale tenutasi, nulla è dovuto per le spese della presente fase di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Nulla per le spese.

Ordina che la pubblica amministrazione dia esecuzione alla presente decisione.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento

(UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità idonee ad identificare l'appellante.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 15 gennaio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Giovagnoli, Presidente

Solveig Cogliani, Consigliere, Estensore

Michele Pizzi, Consigliere

Antonino Caleca, Consigliere

Antonino Lo Presti, Consigliere

L'ESTENSORE
Solveig Cogliani

IL PRESIDENTE
Roberto Giovagnoli

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.