

N. 00597/2025 REG.PROV.COLL.

N. 01597/2023 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 la Sicilia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1597 del 2023, proposto da -OMISSIS- e -OMISSIS-, rappresentati e difesi dagli avvocati Girolamo Rubino e Calogero Ubaldo Marino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

il Comune di Sciacca, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Nicola Bellia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento:

- dell'ordinanza del Comune di Sciacca -OMISSIS- del 25 luglio 2023, notificata il 27 luglio 2023, con la quale è stato adottato a carico dei ricorrenti il provvedimento sanzionatorio *ex art.* 31, comma 4 *bis*, del D.P.R. n. 380/2001 con l'irrogazione di una sanzione pecuniaria determinata nella misura di € 20.000;

- nonché di ogni altro atto presupposto e/o connesso;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 febbraio 2025 il dott. Antonino Scianna e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Espongono i ricorrenti di essere comproprietari di un fabbricato, costituito da piano terra e primo piano, sito in Sciacca nella contrada -OMISSIS-, identificato in catasto al -OMISSIS-, realizzato senza i necessari titoli edilizi e di cui i ricorrenti hanno chiesto il condono con separate istanze relative al piano terra ed al primo piano.

Con ordinanza -OMISSIS-, notificata ai ricorrenti in data 09.08.2018, il Comune di Sciacca ha ordinato la demolizione del primo piano dell'immobile, dopo aver rigettato, con provvedimento prot. -OMISSIS-del 25.06.1997, l'istanza di condono del manufatto in questione, poiché realizzato entro la fascia di inedificabilità assoluta dei 150 metri dalla battigia del mare.

La citata ordinanza di demolizione è stata impugnata dai ricorrenti dinanzi a questo Tribunale Amministrativo con ricorso n. 2082/2018 r.g., respinto dalla Sezione con sentenza -OMISSIS-del 5 luglio 2023.

Tanto premesso, con il ricorso in epigrafe, notificato il 25 ottobre 2023 e depositato il 30 ottobre successivo, i ricorrenti agiscono per l'annullamento dell'ordinanza -OMISSIS-del 25 luglio 2023, notificata il 27 luglio successivo, con la quale, ai sensi dell'art. 31, comma 4 *bis*, del D.P.R. n. 380/2001 il Comune di Sciacca, accertata

l'inottemperanza al citato ordine di demolizione (giusto verbale della Polizia Municipale prot. -OMISSIS-191 del 19 luglio 2023) ha ingiunto loro il pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria di euro 20.000.

2. Il mezzo di tutela è affidato alle seguenti censure:

“I) Violazione dell'art. 97 della Costituzione; Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 7 e 10-bis della l. 241/90; Violazione e falsa applicazione degli artt. 27 e 31 del D.P.R. 380/2001; Violazione e falsa applicazione circolare ARTA 3/2015; Eccesso di potere per difetto e carenza di motivazione, illogicità, irragionevolezza, difetto e carenza d'istruttoria, difetto dei presupposti, ingiustizia manifesta, violazione del principio di proporzionalità. Omesso contraddittorio procedimentale.

II) Violazione dell'art. 97 della Costituzione; Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 7 e 10-bis della l. 241/90; Violazione e falsa applicazione dell'art. 36 del D.P.R. 380/2001; Eccesso di potere per difetto e carenza di motivazione, illogicità, irragionevolezza, difetto e carenza d'istruttoria, difetto dei presupposti, ingiustizia manifesta, violazione del principio di proporzionalità.

III) Sulla illegittimità derivata per illegittimità del presupposto ordine di demolizione impugnato al TARIS Palermo con ricorso rgn 2082/2018 per cui è in corso di proposizione impugnativa al CGARS”.

2.1. Con il primo motivo parte ricorrente denuncia la violazione del proprio diritto di partecipare al procedimento definito con il provvedimento impugnato, adottato in assenza della rituale comunicazione di avvio ex art. 7 della legge n. 241/1990 e della contestazione della violazione di cui all'art. 14 della legge n. 689/1981. Sotto diverso profilo, parte ricorrente lamenta altresì che l'intimata Amministrazione avrebbe arbitrariamente adottato la sanzione per cui è causa nella

misura massima prevista, in assenza di contraddittorio ed in violazione dei principi di cui alla legge n. 689/1981.

2.2. Con il secondo motivo ci si duole della circostanza che il provvedimento impugnato venne adottato in seguito ad un ordine di demolizione che, a dire della parte ricorrente, non potrebbe essere eseguito senza pregiudicare le parti dell'immobile assentibili. In sostanza, parte ricorrente sostiene che il Comune, prima di irrogare l'avversata sanzione, avrebbe dovuto verificare se la ditta interessata fosse in condizione di eseguire la demolizione ovvero di accedere alla sanatoria, oltre che ai sensi dell'art. 36 del D.P.R. n. 380/2001, anche mediante la cosiddetta fiscalizzazione dell'abuso prevista dall'art. 34 del citato D.P.R.

2.3. Con il terzo motivo parte ricorrente lamenta, infine, che l'ordinanza impugnata sarebbe affetta, per illegittimità derivata, dai medesimi vizi che pregiudicherebbero la legittimità della presupposta ordinanza di demolizione, che sarebbe nulla perché priva di data, motivata sulla base di un'interpretazione del quadro normativo di riferimento errata ed illogica, ed in contraddizione con l'operato posto in essere dal Comune nella vicenda controversa.

3. In data 5 dicembre 2023 si è costituito in giudizio il Comune di Sciacca che, in vista della discussione, con memoria del 13 gennaio 2025, ha chiesto il rigetto del ricorso, che è stato trattenuto in decisione in esito all'udienza pubblica del 24 febbraio 2025.

4. Il ricorso è infondato e va respinto.

Il Collegio deve innanzitutto ribadire che l'art. 31, comma 4 *bis*, del D.P.R. n. 380/2001 sanziona la mancata ottemperanza all'ordine di demolizione e non l'esecuzione dell'abuso; tale inottemperanza inizia con la notifica dell'ingiunzione a demolire e perdura nel tempo fino a quando l'interessato (entro il termine di giorni

90 assegnato dall'ordine di rimessione in pristino), ovvero l'autorità amministrativa non provveda ad eseguire in danno il ripristino dello stato dei luoghi (cfr. Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, parere 27.12.2022, n. 629).

La sanzione pecuniaria prevista dalla norma citata non è perciò una conseguenza dell'abuso edilizio, ma dell'inerzia mantenuta dagli autori di fronte a un ordine di demolizione.

Ove, come nel caso di specie è avvenuto, tale l'inerzia si prolunghi per un tempo sufficiente a coprire il termine di ottemperanza stabilito nell'ordine di demolizione, i soggetti rimasti inerti devono essere assoggettati alla sanzione pecuniaria, il cui presupposto applicativo non è la commissione dell'abuso edilizio ma la violazione del ridetto ordine di demolizione (cfr. da ultimo, Consiglio di Stato, Sez. VI, 8 marzo 2023 n. 2412).

5. Tanto premesso, il Collegio ritiene anzitutto infondata la doglianza con cui parte ricorrente denuncia la violazione del proprio diritto di partecipare al procedimento definito con il provvedimento impugnato. Sul punto è sufficiente evidenziare che quello all'esame è provvedimento integralmente vincolato (cfr. TAR Campania – Napoli, Sez. VII, 4 agosto 2021, n. 5446 e, da ultimo, TAR Palermo, sez. II, 24 gennaio 2024, n. 247), sicché la mancata comunicazione di avvio del procedimento non costituisce un'omissione da cui possa derivare l'annullabilità dell'atto.

Anche a non tener conto di quanto detto, non può non rilevarsi che l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria avversata in questa sede era stata comunque anticipata dal Comune alla parte ricorrente con l'ordine di demolizione del 2018 (cfr. allegato 003 del deposito originale), in cui era stato espressamente evidenziato che, in caso di inottemperanza, l'Amministrazione

avrebbe provveduto ad irrogare la sanzione prevista dall'art. 31, comma 4 *bis*, del D.P.R. n. 380/2001.

Parte ricorrente aveva quindi avuto notizia, già con la notifica dell'ordine di demolizione, della sanzione pecuniaria che il Comune avrebbe applicato in caso di inottemperanza dell'ordine di demolizione sicché ben avrebbe potuto, in pendenza del termine per eseguire il ripristino, esplicitare le ragioni che non gli avrebbero consentito di dar seguito allo stesso (cfr. in termini TAR Palermo, sez. II, 19 novembre 2024, n. 3165).

6. È destituita di fondamento anche la doglianza, dedotta con il secondo motivo di ricorso, con cui i ricorrenti lamentano che la sanzione per cui è causa venne irrogata in assenza di qualsiasi verifica in ordine alla concreta possibilità di eseguire il ripristino senza pregiudicare le parti assentibili dell'immobile.

È noto che, con sentenza n. 16 dell'11 ottobre 2023, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha chiarito che l'illecito costituito dall'inottemperanza all'ordine di demolizione si esaurisce una volta scaduto il termine di novanta giorni per provvedere, ribadendo che la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'art. 31, comma 4 *bis*, del D.P.R. n. 380 del 2001 è di per sé funzionale a sanzionare il “...mancato adempimento all'ordine di demolire, ossia in ragione di un illecito ad effetti permanenti, che si consuma con lo scadere del termine di 90 giorni assegnato dall'autorità amministrativa con l'ordine di demolizione...” ed il cui “...presupposto è l'accertamento dell'inottemperanza dell'ordine di demolizione...”; tanto che “...col decorso del termine di 90 giorni il responsabile non può più demolire il manufatto abusivo, poiché non è più suo, sicché non è più perdurante l'illecito omissivo (in quanto si è ‘consumata’ la fattispecie acquisitiva)”.

Osserva dunque il Collegio che la mancata ottemperanza all'ordine di demolizione entro il termine di cui all'art. 31, comma 3, del D.P.R. n. 380 del 2001 comporta il perdurare di una situazione *contra ius*, costituisce un illecito amministrativo omissivo *propter rem*, ed impone all'Autorità competente l'emanazione dell'atto di acquisizione del bene al patrimonio comunale e l'irrogazione della sanzione amministrativa di cui al comma 4 *bis* del citato art. 31 del D.P.R. n. 380/2001.

Dunque il presupposto per l'irrogazione della sanzione in parola è costituito dalla circostanza che il destinatario dell'ordine di ripristino pur avendo avuto chiara notizia di esso (nella fattispecie la parte ricorrente lo ha anche, vanamente, impugnato), non vi abbia adempiuto nel termine assegnatogli dall'Amministrazione. Tanto premesso, la censura è infondata atteso che nessuna disposizione obbliga l'Amministrazione, per l'esercizio del potere sanzionatorio che gli è riconosciuto dalla legge, a verificare preventivamente la concreta eseguibilità del ripristino o, addirittura, la sanabilità degli abusi commessi.

Ciò posto, giova inoltre rammentare, da un canto, come costante giurisprudenza amministrativa evidenzi che l'ipotetico nocumento che dall'esecuzione della demolizione deriverebbe alle parti assentite dell'immobile e la possibilità di sostituire la sanzione demolitoria con quella pecuniaria, debba essere valutata dall'Amministrazione competente nella fase esecutiva del procedimento; in quella sede parte ricorrente ben potrà dedurre in ordine alla situazione di pericolo per la stabilità del fabbricato eventualmente derivante dall'esecuzione della demolizione (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 12 aprile 2013, n. 2001; 29 novembre 2017 n. 5585; 9 luglio 2018 n. 4169; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 22 luglio 2020, n. 1529).

Quanto alla ventilata fiscalizzazione dell'abuso, il Collegio rammenta che l'art. 34 del D.P.R. n. 380/2001 prevede la facoltà di irrogare una sanzione pecuniaria in luogo di quella ripristinatoria unicamente per gli interventi e le opere realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire, non per fattispecie, come quella all'esame, caratterizzate dalla realizzazione di un intervento edilizio in assenza di qualsivoglia titolo abilitante ed in zona sottoposta a vincolo di inedificabilità assoluto.

7. Non colgono nel segno, infine, neanche le doglianze articolate con il terzo ordine di cesure, con cui parte ricorrente sostiene che il provvedimento impugnato sarebbe affetto, per illegittimità derivata, dai medesimi vizi che pregiudicherebbero la legittimità della presupposta ordinanza di demolizione.

Anche a non considerare che parte ricorrente ha articolato censure sostanzialmente ripetitive di quelle già respinte con la citata sentenza -OMISSIS-del 5 luglio 2023 di rigetto del gravame proposto per chiedere l'annullamento dell'ordinanza di demolizione -OMISSIS-/2018, le doglianze in parola sono infondate per le medesime ragioni già indicate dalla Sezione in quella sentenza.

Segnatamente, la doglianza con cui si denuncia che il provvedimento ripristinatorio è privo di data è infondata atteso che *“l'art. 21 octies della legge 241/1990 stabilisce che la violazione di norme procedurali può essere ininfluyente sul giudizio di legittimità del provvedimento impugnato non producendone l'annullamento, nell'ottica di una nozione sostanziale di legalità diretta a garantire l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione pubblica. Non appare essenziale la mancanza della data del provvedimento qualora quest'ultimo risulti, come nella specie, ritualmente notificato agli interessati, confermando che ai fini della data certa è sufficiente la notificazione (T.A.R. Basilicata Sent. n. 204 del 29.12.1982 e Cass. n. 20144 del 18.10.2005). Orbene, oggetto della gravata ordinanza è un vincolo di inedificabilità assoluta la*

cui violazione non comporta alcuna estinzione del potere repressivo dell'Amministrazione comunale con il decorso del tempo, sicchè una volta che la notifica sia stata eseguita (in data 6 agosto 2018) accertare l'effettiva data di emanazione del provvedimento costituisce un elemento non essenziale ai fini della legittimità, in quanto non esplica alcuna funzione di garanzia dei destinatari. Questi ultimi, peraltro, non hanno evidenziato i pregiudizi sostanziali che avrebbero ricevuto dalla predetta omissione. Pertanto la censura ha carattere formalistico e non incide sulla legittimità dell'impugnata ordinanza” (TAR Palermo, sez. II, n. 2266/2023 cit.)

7.1. Non può essere condivisa neanche la censura con cui i ricorrenti lamentano che l'ordine di demolizione e la conseguente ordinanza in questa sede impugnata sarebbero motivati sulla base di un'interpretazione del quadro normativo di riferimento errata ed illogica, atteso che le disposizioni di cui all'art. 15, lett. a), della legge regionale n. 78/1976, per effetto del nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione, sarebbero state tacitamente abrogate ovvero superate dall'art. 142 del D.lgs. n. 42/2004.

Sul punto non può che essere ribadito che “...rientra nella competenza del Comune la valutazione della compatibilità di un progetto con il vincolo posto a tutela delle coste dalla disposizione di cui all'art. 15, lett. “a” della L.R. 78/1976, posto che tale norma ha natura urbanistica, essendo principalmente rivolta a disciplinare la formazione degli strumenti di pianificazione generale dei Comuni e si differenzia, come tale, dalla disciplina di cui al d.lgs. n. 42/2004 che, all'art. 142, comma 1, lett. “a”, sottopone a vincolo paesaggistico i territori costieri compresi entro i 300 metri dalla spiaggia.

La norma regionale non si limita a fissare il limite di inedificabilità nei 150 metri dalla battigia, ma determina altresì, per le ulteriori estensioni in profondità, articolate prescrizioni in ordine alla volumetria assentibile, graduandone la quantità in proporzione all'allontanamento dal mare (ossia, entro i 500 metri l'indice di densità territoriale edilizia è pari, nel massimo, a 0,75 mc/mq; oltre

i 500 m e fino a 1000, è pari a 1,50 mc/mq). Alla ratio di tutela della disposizione in esame, quindi, va ricondotta una concezione dell'assetto del territorio che prescinde da una sua essenziale connotazione solo paesaggistica o ambientale, dovendosi invece ravvisare la concorrenza di più esigenze di tutela (non ultima quella del decoro e della uniformità del comprensorio, della protezione e della tutela della condizione orografica e geologica delle coste e di sicurezza pubblica) com'è naturale per le disposizioni dello strumento urbanistico, entro cui si compendiano e trovano sintesi tutte le molteplici e variegate esigenze possibili del governo del territorio. In tale ottica, la compatibilità di un progetto con la disposizione in esame non implica, da parte del Comune, alcun giudizio di discrezionalità nell'apprezzamento dell'interesse pubblico protetto, essendo tale giudizio interamente già formulato dal legislatore che ha ammesso nell'ambito della distanza di 150 metri dalla spiaggia solo determinate tipologie di opere (quelle connesse alla fruizione del mare).

Appare evidente, dunque, che i poteri amministrativi contemplati nella norma regionale e in quella statale non sono assimilabili, sebbene concorrano, evidentemente, alla tutela "unitaria" dell'"unico" bene giuridico avente, però, duplice e distinto rilievo di interesse generale (T.A.R Catania – Sez. I – n. 673 del 6.4.2009).

Sotto questo aspetto il d.lgs. n. 42/2004 non è in rapporto di incompatibilità con la normativa regionale oggetto di causa, in considerazione delle distinte ratio che le ispirano" (TAR Palermo, sez. II, n. 2266/2023 cit.).

7.2. Da ultimo, non coglie nel segno neanche l'ulteriore censura con cui parte ricorrente denuncia la contraddittorietà dell'operato dell'Amministrazione nella vicenda controversa, avendo il Comune autorizzato l'installazione di una veranda nell'immobile di cui ha ingiunto la demolizione.

Il Collegio non può che condividere il rilievo per cui *"la valutazione in ordine alla possibilità di installare una veranda non presuppone quella più generale sulla regolarità edilizia dell'immobile complessivamente considerato; se è in effetti singolare che il Comune non si sia*

avveduto nel rilasciare tale autorizzazione che l'immobile principale era abusivo, va anche detto che tale autorizzazione non può in alcun modo aver fondato alcun affidamento di parte ricorrente che aveva realizzato il manufatto nella zona di rispetto in frontale contrapposizione con il divieto regionale predetto” (TAR Palermo, sez. II, n. 2266/2023 cit.).

8. Per le ragioni esposte in conclusione il ricorso è infondato e va respinto.

9. Le spese seguono, come di regola, la soccombenza e nella misura indicata in dispositivo vanno poste a carico della parte ricorrente.

P.Q.M.

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

Condanna parte ricorrente al pagamento, in favore della resistente Amministrazione, delle spese di lite, che liquida nella misura di euro 2.500,00 (duemilacinquecento/00), oltre oneri di legge se dovuti.

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

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 nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare i soggetti nominati nel presente provvedimento.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 24 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Federica Cabrini, Presidente

Antonino Scianna, Primo Referendario, Estensore

Fabrizio Giallombardo, Referendario

L'ESTENSORE
Antonino Scianna

IL PRESIDENTE
Federica Cabrini

IL SEGRETARIO

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

LAVORI PUBBLICI