

Pubblicato il 04/01/2019

Sent. n. 139/2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4682 del 2017, proposto da:
[omissis], rappresentato e difeso dall'avvocato Siro Ugo Vincenzo Bargiacchi, con domicilio eletto presso lo studio Siro Ugo Bargiacchi in Roma, viale Parioli,54;
contro
Comune di Ladispoli, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Mario Paggi, elettivamente domiciliato presso lo studio dell'Avv. Dimitri Goggiamani, sito in Roma, Via Trionfale n. 7032;
per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia,
dell'ordine di demolizione n. 46 del 24 febbraio 2017 del Comune di Ladispoli.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 novembre 2018 la dott.ssa Silvia Coppari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 24 aprile 2017 e depositato il 23 maggio 2017, [omissis] ha chiesto l'annullamento dell'ordinanza n. 46 del 24 febbraio 2017, con la quale il Comune di Ladispoli gli ha ingiunto, nella sua qualità di rappresentante della "Associazione Porto Riva di Ponente", la demolizione di una serie di opere da quest'ultima abusivamente realizzate sull'area sita in Ladispoli, Via Primo Mantovani s.n.c.

1.1. Il ricorrente ha dedotto la "nullità" e "l'illegittimità" dell'ordinanza impugnata:

I) poiché "l'individuazione dei beni" da essa operata sarebbe approssimativa e affidata a planimetrie inconferenti rispetto ai beni contestati. Peraltro, i manufatti ivi individuati alle lettere "M, N, O, P, Q, R, e S, nonché la tettoia descritta come realizzata fra i manufatti B e C", sarebbero stati tutti demoliti;
II) per la "assoluta carenza di motivazione" che non potrebbe essere limitata alla contestazione del difetto di titolo abilitativo, tenuto conto sia del "lungo tempo trascorso dalle edificazioni" contestate, sia dei "numerosi precedenti provvedimenti non attuati", sia dell'"indirizzo amministrativo verso il recupero urbanistico dell'intero fronte mare che interessa il fondo oggetto del provvedimento repressivo";

III) in quanto il provvedimento sarebbe "inattuabile", poiché "tutti i manufatti residui" sarebbero attualmente sottoposti a "sequestro preventivo";

IV) per la non “imputabilità delle contestazioni”.

2. Si è costituito in giudizio il Comune di Ladispoli, chiedendo di respingere il gravame in quanto infondato. L'Amministrazione resistente ha nondimeno confermato “che il proprietario ha parzialmente ottemperato al provvedimento qui impugnato, avendo rimosso e demolito alcune delle opere e delle strutture indicate nell'ordine di demolizione ad eccezione di alcuni manufatti tutt'ora gravati dal sequestro preventivo disposto dalla Procura di Civitavecchia”, rimettendo a questo Tribunale “ogni valutazione di merito sull'operato della P.A.”.

3. Alla camera di consiglio del 27 giugno 2017, questa Sezione, con l'ordinanza n. 8223/2017, oltre ad accogliere l'istanza di sospensione in via cautelare dell'ordinanza impugnata, disponeva una verifica, ai sensi dell'art. 66 c.p.a., in vista della trattazione del merito, sui seguenti quesiti:

“dica il verificatore, previo esame della documentazione acquisita agli atti di causa, dello stato dei luoghi, e di ogni altro elemento rilevante ivi inclusa la documentazione sussistente agli atti del Comune di Ladispoli, nonché della documentazione catastale:

- quale sia l'esatta situazione dei luoghi con riferimento alla natura, alle dimensioni e alle altre caratteristiche strutturali e funzionali dei manufatti indicati nell'ingiunzione di demolizione, anche in relazione all'epoca della relativa progettazione e realizzazione, con la relativa ricostruzione storica e documentale, con riferimento sia ai manufatti già demoliti sia a quelli ancora da demolire;

- quali siano le difformità dei manufatti con i relativi titoli edilizi e con gli altri provvedimenti amministrativi rilevanti nella specie;

- quale sia l'esatta situazione dei luoghi sotto il profilo urbanistico e vincolistico”.

4. L'adempimento istruttorio così disposto veniva espletato in data 27 dicembre 2017 con il deposito in giudizio della “relazione di sopralluogo” effettuato il 27 ottobre 2010, nel contraddittorio delle parti, dal funzionario della – Direzione Regionale Infrastrutture e Politiche Abitative - Area Genio Civile Lazio Sud Servizio Genio Civile di Frosinone incaricato ([omissis]).

5. In prossimità dell'udienza fissata per la discussione di merito, la parte ricorrente depositava la richiesta di disporre un “supplemento di relazione da affidare al Verificatore” per far accertare che “l'area oggetto di verifica” non fosse compresa nel perimetro individuato del monumento naturale Palude di Torre Flavia con Decreto istituito dal Presidente della Giunta Regionale n. 613 24/03/1997 o comunque l'insussistenza su detta area del vincolo derivante da detto “monumento” (cfr. richiesta in data 9 novembre 2018).

6. All'udienza pubblica del 13 novembre 2018 la causa veniva trattenuta in decisione.

7. In via preliminare, deve essere respinta l'istanza di supplemento istruttorio avanzata dal ricorrente, poiché essa attiene a un tema istruttorio già risolto dalla Sezione I-ter di questo Tribunale con sentenza n. 401 del 2005 (sul ricorso n. 15854/1997 proposto dall'allora amministratore della “Porto Riva di Ponente” s.r.l.), nel senso dell'assoggettamento dell'area sottoposta a verifica al vincolo derivante dal monumento naturale “Palude di Torre Flavia”, istituito con d.P.G.R. n. 613 del 1997.

7.1. Passando all'esame del merito, l'ordinanza di demolizione oggetto dell'odierno gravame origina dalla comunicazione effettuata dalla Guardia di Finanza ai sensi dell'art. 27, comma 4, del d.P.R. n. 380/2001 e dell'art. 9 della legge regionale n. 15/2008, dalla quale si evince che la ditta “[omissis]”, sita in Via [omissis], che svolge attività di sosta camper, ha eseguito una serie di opere abusive “non autorizzate né autorizzabili dalla disciplina urbanistica vigente” sul terreno distinto in catasto al Foglio [omissis], particelle [omissis] e ss.

7.2. Ebbene, in primo luogo, l'ordinanza di demolizione impugnata contiene tutti gli elementi necessari per la corretta identificazione delle opere oggetto dell'ingiunzione, fornendo di ciascuna di esse, oltre alla collocazione catastale, anche una minuziosa descrizione delle caratteristiche dimensionali e funzionali, contraddistinguendo i singoli manufatti con le lettere A, B, C, D, E, F, G, H, I, L, M, N, O, P, Q, R, S, T.

La stessa ordinanza di demolizione dà poi atto che per le medesime opere abusive presenti nell'area era stata già emessa l'ordinanza di demolizione n. 62/2011, “a seguito della quale sono state eseguite alcune demolizioni di manufatti e precisamente quelli individuati con le particelle 991, 992, 993, 994, 995, 996, 989, 998, 985 sub 2, oltre alla tettoia in legno situata a ridosso del locale ristorante (lato

nord) più precisamente compresa fra le particelle 986 e 989” (cfr. p. 5 ordinanza n. 46/2017), che corrispondono esattamente ai manufatti “M, N, O, P, Q, R, S”, e alla “tettoia” di cui il ricorrente ha allegato l’avvenuta demolizione.

Ne consegue che la censura di “nullità” per la pretesa approssimazione dell’individuazione delle opere ancora da demolire sollevata con il primo motivo è del tutto priva di fondamento.

7.3. In secondo luogo, la verifica disposta in giudizio ha confermato che gli interventi edilizi contestati sono stati realizzati in assenza di alcun titolo abilitativo ed insistono su un’area contraddistinta come zona “H” verde pubblico e privato – sottozona “H1 pubblica”, destinata alla conservazione e alla creazione di parchi urbani e locali, con indice di fabbricabilità territoriale, nel rispetto delle utilizzazioni ammesse, è di 0,02 mc/mq, nonché sottoposta a tre distinti vincoli, segnatamente: a) vincolo archeologico (ex art. 13, c. 3, lettera a, L.R. n. 24/1998); b) vincolo paesaggistico ex art. 5 L.R. n. 24/1998 e bellezze panoramiche ai sensi dell’art. 136 del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. n. 42/2004 (P.T.P.R. adottato con D.G.R. n. 556/2007 e D.G.R. n. 1025/2007 - P.T.P. ambito territoriale n. 2 – Litorale Nord – L.R. n. 24/1998); c) monumento naturale “Palude di Torre Flavia”, istituito con d.P.G.R. n. 613 del 1997 e zona di protezione speciale ZPS “Torre Flavia”, individuata con decreto ministeriale del 03/04/2000 ai sensi della Direttiva 79/409 CE e della Direttiva 92/43/CEE.

7.4. Il regime vincolistico dell’area in questione esclude, dunque, la stessa possibilità di una sanatoria postuma, indipendentemente dal tempo di apposizione del vincolo rispetto all’opera eseguita.

7.5. Né può assumere alcun rilievo il “lungo tempo trascorso dalle edificazioni”, poiché, come chiarito dall’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 9 del 2017, il decorso del tempo dal momento del commesso abuso non priva giammai l’Amministrazione del potere di adottare l’ordine di demolizione, configurando piuttosto specifiche – e diverse – conseguenze in termini di responsabilità in capo al dirigente o al funzionario responsabili dell’omissione o del ritardo nell’adozione di un atto che è e resta doveroso nonostante il decorso del tempo.

7.6. Inoltre, il provvedimento con cui viene ingiunta, quandanche tardivamente, la demolizione di un immobile abusivo (in quanto non assistito da alcun titolo abilitativo), per la sua natura vincolata e rigidamente ancorata al ricorrere dei relativi presupposti in fatto e in diritto, non richiede alcuna motivazione in ordine alle ragioni di pubblico interesse (diverse da quelle inerenti al ripristino della legittimità violata) che impongono la rimozione dell’abuso “neanche 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” (così: Cons. St., Ad. plen., n. 9 del 2017).

7.7. Peraltro, deve osservarsi che l’odierna ordinanza di demolizione costituisce solo l’ultimo atto, in senso cronologico, delle numerose contestazioni dell’illiceità delle edificazioni in oggetto operate sia in sede penale, sia in sede amministrativa, a partire dal 2005, conclusesi, come affermato dallo stesso ricorrente, con “ordinanze di demolizioni mai attuate” e con “processi penali” definiti con declaratorie di intervenuta prescrizione (cfr. sentenze del Tribunale di Civitavecchia n. 1332/2010 e n. 1938/2016). Tale circostanza, lungi dal costituire “sprezzo del principio del *ne bis in idem*” (così: ricorso pag. 2), costituisce piuttosto la conseguenza della natura permanente degli illeciti contestati e della perdurante, quanto ingiustificata, inattuazione delle reiterate ingiunzioni di ripristino e dell’inefficacia sin qui dimostrata dell’azione repressiva posta a tutela degli interessi pubblici ambientali e paesaggistici sottesi ai vincoli sopra richiamati.

7.8. Pertanto, anche la censura di “carezza di motivazione” di cui al secondo motivo di ricorso deve essere respinta.

7.9. Con il terzo motivo di ricorso, si contesta la stessa “attuabilità” dell’ordinanza, trattandosi di beni sottoposti a sequestro preventivo ex art. 321 c.p.p., di cui il ricorrente detiene attualmente il possesso “in qualità di custode giudiziario”.

8. Orbene, il Collegio non ignora l’orientamento giurisprudenziale secondo cui l’ordine di demolizione (o di riduzione in pristino stato) adottato nella vigenza di un sequestro penale (di qualsiasi genere) sarebbe affetto “dal vizio di nullità, ai sensi dell’art. 21-septies l. n. 241 del 1990

(in relazione agli artt. 1346 e 1418 c.c.), e, quindi, radicalmente inefficace, per l'assenza di un elemento essenziale dell'atto, tale dovendo intendersi la possibilità giuridica dell'oggetto del comando", non potendo condividersi "l'assunto della configurabilità di un dovere di collaborazione del responsabile dell'abuso, ai fini dell'ottenimento del dissequestro e della conseguente attuazione dell'ingiunzione" (così: Cons. st., sez. VI, n. 2337/2017).

8.1. Ciò nondimeno, ad avviso del Collegio, deve preferirsi l'orientamento giurisprudenziale tradizionale secondo cui la circostanza che l'abuso sia anche oggetto di un provvedimento di sequestro preventivo penale non rileva sul piano della legittimità dell'ingiunzione di demolizione, in quanto non incidente su alcuno dei presupposti previsti dalla legge per l'esercizio del potere sanzionatorio dell'Amministrazione. Il provvedimento di sequestro di cui all'art. 321 c.p.p. è invero finalizzato a impedire l'ulteriore protrazione del reato e non preclude affatto l'ottemperanza all'ordine di ripristino adottato in via amministrativa, la quale deve quindi considerarsi sempre possibile, previa espressa autorizzazione del giudice penale competente. Non può dunque configurarsi alcuna impossibilità giuridica dell'ottemperanza, giacché la parte colpita dall'ingiunzione, siccome tenuta a eseguire l'ordine amministrativo, ha l'onere di richiedere tempestivamente il dissequestro del manufatto finalizzato all'esecuzione dell'ordine di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi (in senso conforme, *ex multis*, T.A.R., Palermo, sez. III, 04/07/2017, n. 1776).

8.2. Né può essere revocata in dubbio la legittimità dell'ordinanza impugnata sotto il profilo della legittimazione passiva dell'odierno ricorrente, in quanto dal verbale di sequestro del 20 agosto 2016 operato dalla Guardia di Finanza emerge documentalmente la sua qualità di "rappresentante" dell'[omissis], alla quale sono incontestatamente imputati gli abusi edilizi oggetto dell'ordine di demolizione.

8.3. Pertanto, anche il terzo e il quarto motivo di ricorso non sono fondati, con conseguente rigetto del ricorso sotto tutti i profili sollevati.

9. Circa la liquidazione del compenso al verificatore, va premesso che attualmente la liquidazione del compenso in favore degli ausiliari del G.A. avviene mediante l'utilizzo del sistema dei parametri introdotto dal d.m. n. 140 del 2012 e non più in base al sistema tariffario di cui al d.P.R. n. 352 del 1988 e al d.m. 30 maggio 2002, a seguito dell'adozione del d.l. n. 1 del 2012 che ha abrogato il sistema delle tariffe professionali e tutte le disposizioni che ad esse rinviavano, fornendo la base normativa per l'emanazione di detto d.m. n. 140 del 2012. Tuttavia, secondo condivisa giurisprudenza, il sistema dei parametri non è vincolante per il giudice ed assume solo un valore orientativo, essendo imperniato su criteri soggettivi, oggettivi e funzionali" (Cons. Stato, Sez. V, 21.4.15, n. 2015; v. anche TAR Lazio, Sez. III ter, 2.9.16, n. 9496), sicché "quella lasciata al Giudice è una valutazione sostanzialmente equitativa e rimessa al suo prudente apprezzamento, soprattutto in considerazione del fatto che i parametri indicati dalla fonte normativa impiegata (l'"impegno del professionista" e l'"importanza della prestazione", di cui all'art. 38 del d.m. n. 140 del 2012), lungi dall'offrire riferimenti numerici certi, richiedono per loro natura un giudizio ampiamente discrezionale".

9.1. Ciò posto, nel caso di specie, avuto riguardo alla natura e alla complessità della prestazione oltre che al valore della controversia, il compenso va determinato nella misura pari a € 2.000,00 (duemila/00) oltre agli accessori di legge, e va posto a carico della parte ricorrente in quanto soccombente in giudizio (detratto l'acconto di € 500,00 eventualmente già corrisposto in esecuzione dell'ordinanza collegiale n. 8223/2017).

10. Quanto alle altre spese e competenze processuali, esse vanno parimenti poste a carico della parte ricorrente secondo la liquidazione effettuata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Liquida al verificatore la somma complessiva di € 2.000,00 (duemila/00), oltre agli accessori di legge.

Condanna il ricorrente:

a) al pagamento in favore del verificatore, [omissis], della somma di € 2.000,00 (duemila/00), cui andrà detratto l'acconto di € 500,00 eventualmente già corrisposto in esecuzione dell'ordinanza collegiale n. 8223/2017, oltre agli accessori di legge;

b) al pagamento delle spese e competenze di giudizio in favore del Comune di Ladispoli nella misura pari a € 2000,00 (duemila/00), oltre agli accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 novembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Pasanisi, Presidente

Francesco Arzillo, Consigliere

Silvia Coppari, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Silvia Coppari

IL PRESIDENTE

Leonardo Pasanisi

IL SEGRETARIO