

N. 01922/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 12206/2019 REG.RIC.  
N. 12220/2019 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 12206 del 2019, proposto da Antonio Pira, rappresentato e difeso dall'avvocato Angelo Di Silvio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

**contro**

Comune di Farnese, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Luisa Acciari, Guido Saleppichi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 12220 del 2019, proposto da Antonio Pira, rappresentato e difeso dall'avvocato Angelo Di Silvio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

**contro**

Comune di Farnese, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Luisa Acciari, Guido Saleppichi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento***

I. quanto al ricorso n. 12206 del 2019:

1) dell'Ordinanza n. 25/2019 del 15.07.2019 prot. n. 4727 - Ingiunzione pagamento sanzione amministrativa di cui alle ordinanze nr. 07/2016 e nr.18/2017, notificata il 01.08.2019;

2) della Determinazione n. 443 del 15.07.2019 del Servizio Ufficio Tecnico, notificata in uno all'ordinanza n. 25/2019;

II. quanto al ricorso n. 12220 del 2019:

1) dell'Ordinanza n. 24/2019 del 15.07.2019 prot. n. 4726 - Ingiunzione restituzione somme per demolizione, rimozione e rimessa in pristino dello stato dei luoghi di cui alle ordinanze n. 07/2016 e n.18/2017;

2) della Determinazione n. 400 in data 1.07.2019 del Servizio Ufficio Tecnico, notificata in uno all'ordinanza n. 24/2019.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in entrambi i giudizi del Comune di Farnese;

Visti tutti gli atti delle cause;

Visto l'art. 25 del d.l. n. 137/2020;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 dicembre 2020 la dott.ssa Silvia Coppari;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. Con il ricorso RG n. 12206/2019, il sig. Pira Antonio ha chiesto al Tribunale di annullare, previa sospensione dell'efficacia, l'ordinanza n. 25/2019 del 15 luglio 2019, prot. n. 4727 (unitamente alla determina applicativa), con cui il Comune di Farnese gli ha ingiunto il pagamento della sanzione amministrativa nella misura massima di Euro 20.000,00, ai sensi dell'art. 31, comma 4 bis, del DPR n. 380/2001, per la mancata ottemperanza alle ordinanze n. 7/2016 e n. 18/2017, aventi ad oggetto, rispettivamente, l'ordine di demolizione di determinati abusi realizzati sul terreno distinto in catasto al foglio 16, p.lle 140, 141 (ex 55) appartenente al "Demanio Civico" e quello "di lasciare libero da cose, persone ed animali" il medesimo immobile.

2. Con il distinto ricorso RG n. 12220/2019, il sig. Pira Antonio ha chiesto l'annullamento, altresì, dell'ordinanza n. 24/2019 del 15 luglio 2019, prot. n. 4726 (unitamente alla determina di rendicontazione delle spese sostenute dal Comune), con cui il Comune di Farnese gli ha richiesto, ai sensi dell'art. 35 del DPR n. 380/2001, la somma di euro 29.956,90 a titolo di rimborso delle spese sostenute dal Comune medesimo per eseguire la demolizione delle opere abusive ingiunta con le ordinanze n. 7/2016 n. 18/2017.

3. Il ricorrente ha precisato in fatto:

- di essere un "coltivatore diretto, allevatore di bestiame ovino ed occupatore di un terreno di proprietà del demanio civico, appartenente alla collettività del Comune di Farnese";
- di aver ottenuto in data 22.07.1984 una licenza edilizia per la realizzazione su detto terreno di un capannone agricolo a servizio dell'allevamento ovino, a cui faceva seguito richiesta di permesso a costruire in sanatoria, accolta con provvedimento del Comune di Farnese del 21.10.2011, prot. 6468;
- che, a "seguito ad alcune problematiche insorte relativamente alla legittimità della concessione", il Comune emetteva le due ordinanze la n. 7/2016 e n.18/2017 (di

demolizione delle opere e di ripristino dello stato dei luoghi), cui dava esecuzione il Comune di Farnese nei giorni 8 e 9 del mese di aprile 2019;

- che il Comune di Farnese adottava quindi l'ordinanza ingiunzione (n. 25 del 15.07.2019) al pagamento della sanzione pecuniaria di cui all'art. 31 del DPR 380/2001, nonché, contestualmente, l'ordinanza (n. 24 del 15.07.2019) di ingiunzione alla restituzione delle spese sostenute per la demolizione, rimozione e rimessa in pristino dello stato dei luoghi di cui alle ordinanze n. 7/2016 e n.18/2017 suddette.

3.1. Ciò precisato in fatto, con entrambi i gravami, è stata dedotta, in primo luogo, la violazione della legge 20 novembre 2017, n. 168, in tema di usi civici, per asserita mancanza dei "requisiti fissati per l'esercizio del potere da parte del Comune di Farnese", ritenendolo quindi non legittimato ad adottare i provvedimenti impugnati. In secondo luogo, la (pretesa) incompatibilità fra le due ingiunzioni impuginate (rispettivamente aventi ad oggetto la suddetta sanzione pecuniaria e l'ordine di restituzione di somme), giacché non sarebbe stato correttamente considerato che, nel caso in esame, il proprietario del terreno demaniale su cui furono realizzati gli abusi edilizi (contestati con le ordinanze di demolizione n. 7/2016 e n. 18/2017) era il Comune, con la conseguenza che al ricorrente, mero locatario del terreno in questione, avrebbe potuto essere contestata esclusivamente la sanzione prevista dall'art. 35 del DPR n. 380/2001.

4. Si è costituito in entrambi i giudizi il Comune di Farnese con articolata memoria, chiedendo il rigetto delle impugnazioni per infondatezza.

5. Con le ordinanze n. 7398 e n. 7400 adottate alla camera di consiglio del 12.11.2019, la Sezione, considerato il *periculum in mora*, sospendeva l'efficacia dei provvedimenti impugnati riservandosi di affrontare le questioni sollevate nella più opportuna sede di merito.

6. Entrambe le cause venivano quindi ritualmente chiamate all'udienza pubblica del 22 dicembre 2020 e, a tale udienza, passavano in decisione ai sensi dell'art. 25 del D.L. n. 137/2020.

7. Preliminarmente occorre disporre la riunione dei gravami, tenuto conto dell'evidente connessione soggettiva e oggettiva sussistente fra i ricorsi.

7.1. In punto di fatto, dagli atti di causa emerge che, con l'ordinanza di demolizione n. 7 del 16.03.2016, il Comune di Farnese ha ingiunto all'odierno ricorrente la demolizione di alcune opere abusivamente realizzate sulla particella distinta al NCT, foglio 16, p.lla 141, ricadente in un'area di notevole interesse pubblico, appartenente al demanio civico di Farnese, così descritte:

“- muratura di tamponamento ai fini della chiusura del capannone delle dimensioni planimetriche di ml 15\*20, con altezza variabile dai ml. 3.00 fino ai ml 3.50;  
- muratura perimetrale delle dimensioni planimetriche di ml 20\*6.50;  
- locale attiguo alla struttura di cui sopra, delle dimensioni di ml 4.80\*6.50 coperto;  
- tettoia addossata al capannone principale, costituita da una struttura metallica sia per la travatura verticale che orizzontale, con copertura in lamiera gregata;  
- pergolato ligneo in travi di castagno infisse nel terreno (nella loro funzione portante di pilastro) ed infisse nell'attigua muratura perimetrale in blocchi di tufo nella loro funzione di orditura orizzontale principale portante”.

7.2. A seguito dell'accertata inottemperanza alla suddetta ingiunzione di demolizione (nel frattempo diventata inoppugnabile), con ordinanza comunale n. 18 del 5.04.2017, il Comune ordinava al sig. Pira di sgomberare il terreno di natura demaniale civica al fine di consentire l'esecuzione dell'ordinanza di demolizione.

7.3. Anche tale ultima ordinanza veniva impugnata dinanzi a questo Tribunale il quale rigettava il ricorso con sentenza n. 9543 del 4 settembre 2017.

7.5. Il Comune procedeva quindi alla demolizione e allo sgombero dei luoghi, in luogo del ricorrente rimasto inerte, avvalendosi del Genio militare e, poi, in data 15

luglio 2019, adottava le ordinanze n. 25/2019 e n. 24/2019, oggetto degli odierni gravami.

8. Così ricostruita la fattispecie concreta e passando all'esame del merito, i ricorsi risultano infondati sotto tutti i profili sollevati.

8.1. Ed invero, quanto al primo motivo, è sufficiente osservare che la legge n. 168/2017 disciplina le modalità di gestione dei beni di uso civico (nei quali rientrano tanto i beni di demanio civico, così come i beni privati gravati da usi civici), senza incidere minimamente sulle funzioni di governo e vigilanza territoriale che l'art. 27, D.P.R. n. 380/2001 attribuisce in via generale all'ente comunale (*“Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale esercita, anche secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente, la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale per assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi?”*). Ne consegue che l'adozione dei provvedimenti gravati, in quanto espressione di tale ultima competenza, non possono in alcun modo considerarsi adottati in violazione della citata legge n. 168/2017.

8.2. Quanto al secondo motivo, deve ritenersi che, contrariamente a quanto affermato dal ricorrente, non sussiste alcuna contraddittorietà tra l'ordinanza di demolizione n. 7/2016 (emessa ai sensi dell'art. 35, D.P.R. n. 380/2001) e l'ingiunzione n. 25/2019 (adottata ai sensi dell'art. 34, co. 4-bis, D.P.R. n. 380/2001).

8.3. Infatti, la collocazione topografica dell'art. 31, comma 4-bis, nell'ambito della disciplina degli interventi eseguiti in assenza o in difformità dal permesso di costruire su suoli privati non è elemento sufficiente ad escluderne l'applicabilità anche alle ipotesi di inottemperanza ai provvedimenti che dispongono la demolizione di opere abusive su suoli pubblici, giacché esso fa espressamente riferimento agli *“abusi realizzati sulle aree e sugli edifici di cui al comma 2 dell'articolo 27”*,

il quale, a propria volta, disciplina il potere dell'autorità comunale di provvedere alla demolizione ed al ripristino dello stato dei luoghi, *“quando accerti l'inizio o l'esecuzione di opere senza titolo su aree (...) destinate ad opere e spazi pubblici”*. Ebbene, tale ultima nozione è certamente idonea a ricomprendere anche le aree demaniali, *ex lege* destinate a soddisfare esigenze pubblicistiche.

8.4. Deve ritenersi quindi, che, come condivisibilmente affermato in giurisprudenza, i commi 4-bis e ss. dettano una disciplina autosufficiente rispetto a quella delineata per la repressione degli abusi realizzati su suoli privati, che la rende suscettibile di applicazione anche oltre tale ambito, ricomprendendo anche l'inottemperanza a ordini di demolizione relativi ad abusi realizzati su beni demaniali.

8.5. Detta soluzione interpretativa è del resto conforme alla *ratio* della disposizione sanzionatoria, da rinvenirsi nell'esigenza di sanzionare più gravemente il soggetto che oltre ad aver realizzato l'abuso (o si sia avvantaggiato come proprietario delle opere abusive), sia anche rimasto inerte rispetto all'ordine di demolire imposto dall'Amministrazione, dovendosi quindi ritenere del tutto irragionevole che una sanzione di tal fatta sia prevista soltanto a tutela della repressione degli abusi su suoli privati e non anche per quelli realizzati su suoli pubblici, sottoposti ad una disciplina complessivamente più rigida, in considerazione della maggiore gravità dell'illecito (in senso conforme, cfr.: T.A.R. Friuli-V. Giulia Trieste Sez. I, 28/09/2018, n. 308).

8.6. Va, infine, osservato, con specifico riferimento al caso di specie, che l'abuso è stato realizzato in area sottoposta a vincolo paesaggistico e che il comma 4 bis dell'art. 31 opera un espresso richiamo alla Parte Terza del D.Lgs. n. 42 del 2004 e con esso agli artt. 136 e 146. Pertanto, anche sotto tale profilo, la sanzione pecuniaria è, nella specie, certamente applicabile nella sua misura massima (cfr.

TAR Puglia, Lecce, Sez. I, sentenza 28 luglio 2017, n.1304; Consiglio di Stato, Sez. VI, ordinanza, 19 febbraio 2018, n.766).

9. In conclusione, i ricorsi, previa loro riunione, devono essere rigettati sotto tutti i profili sollevati.

10. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, previa loro riunione, li respinge.

Condanna il ricorrente alla rifusione in favore del Comune di Farnese delle spese di lite, liquidate in complessivi € 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 dicembre 2020, tenutasi mediante collegamento da remoto ex art. 25 del d.l. n. 137/2020, con l'intervento dei magistrati:

Donatella Scala, Presidente

Silvia Coppari, Consigliere, Estensore

Roberta Mazzulla, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Silvia Coppari**

**IL PRESIDENTE**  
**Donatella Scala**

**IL SEGRETARIO**