

Pubblicato il 11/02/2021

N. 00140/2021 REG.PROV.COLL.
N. 00050/2021 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 il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 50 del 2021, proposto dalla Sipre S.a.s. di Genre Gabriele & C., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Paolo Botasso, Enrico Corsano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Crissolo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonella Lauria, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Unione Montana dei Comuni del Monviso non costituita in giudizio;

per l'annullamento

dell'ordinanza/diffida non rinnovabile n. 27/2020, prot. n. 2519 del 4.11.2020, notificata in data 4.11.2020, con cui il Responsabile del Servizio Edilizia Patrimonio del Comune di Crissolo, dott. Paolo Goldoni, ha ordinato la "demolizione e rimozione delle opere abusive difformi dal progetto assentito [...],

situate" nel Comune di Crissolo "in località Pian Fiorenza in mappa al foglio n. 3 particella n. 1, nonché al ripristino dello stato originale dei luoghi, entro il termine perentorio di giorni 90 (novanta) con effetto dalla data di notifica del presente atto", nonché di ogni atto connesso, consequenziale e presupposto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 09 febbraio 2021 il dott. Marcello Faviere e trattenuta la causa in decisione ai sensi dell'art. 25, comma 2, del d.l. n. 137/2020;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La Sipre s.a.s. è titolare di un'opera di presa d'acqua (in forza di una concessione rilasciata dalla Provincia di Cuneo per la derivazione di acque superficiali dal fiume Po su progetto presentato il 01.07.1988) sita nel Comune di Crissolo, in località Pian Fiorenza (insistente sui terreni meglio identificati al NCEU foglio n. 3, particella n. 1 e foglio n. 19, particelle nn. 247, 248, 249 e 379), a quota 1.842,00 mt. s.l.m.

Sul piano edilizio l'opera (oggetto del citato progetto del luglio del 1998) è stata oggetto di specifica concessione (n. 4/2000, prot.892 del 17.4.2000) per il potenziamento della centralina idroelettrica rilasciata dal Comune di Crissolo.

A seguito di segnalazioni provenienti dai competenti organi provinciali relative a riscontrate difformità dimensionali rispetto a quanto assentito nonché di autonomi accertamenti effettuati dal Comune, quest'ultimo comunicava avvio del procedimento volto alla contestazione dell'opera, ai sensi dell'art. 35 del DPR n. 380/2001 (prot. n. 1059 del 22.05.2020). La Società titolare presentava istanza di permesso in sanatoria (prot. n. 1264 del 11.6.2020), rigettata dal Comune di

Crissolo che, a tal proposito, adottava l'ordinanza n. 27/2020 (prot. n. 2519 del 4.11.2020 e notificata in data 4.11.2020) meglio indicata in epigrafe.

Avverso tale provvedimento è insorta la Società, con ricorso notificato il 31.12.2020 e depositato avanti questo Tribunale, con il quale, in un unico motivo, lamenta violazione di legge ed eccesso di potere sotto plurimi profili.

Per resistere in giudizio si è costituito il Comune di Crissolo (il 28.01.2021) che ha depositato successivamente (il 04.02.2021) memoria e documentazione.

Alla camera di consiglio del 09 febbraio 2021, svoltasi in modalità telematica, la causa è stata trattenuta in decisione ai sensi dell'art. 25 D.L. n. 137/2020, essendosi altresì il Collegio riservato di definire la causa con sentenza in forma semplificata.

2. Il ricorso è infondato.

3. Con l'unico motivo di doglianza la ricorrente lamenta violazione e falsa applicazione dell'art. 35 del DPR n. 380/2001 nonché eccesso di potere per erronea valutazione dei presupposti di diritto, travisamento dei fatti ed irrazionalità dell'azione amministrativa.

Dagli atti di causa emerge che non risulta controversa la presenza di opere realizzate in difformità a quelle assentite e che gli abusi ricadano su terreno demaniale. Per tali opere la ricorrente ha formulato istanza di sanatoria.

Il provvedimento impugnato, che ordina la demolizione di tali manufatti e la rimessione in pristino dei luoghi, riporta la seguente motivazione: *“la disciplina di cui all'art. 35 D.P.R. 380/2001 che inequivocabilmente si applica alla fattispecie in esame, è differente rispetto a quella ordinaria dettata dall'art. 31 T.U. dell'edilizia e non prevede margini per ipotesi di "sanatoria" e/o l'irrogazione di sanzioni pecuniarie. Essa trova la propria giustificazione nella peculiare gravità della condotta sanzionata, che riguarda la costruzione di opere abusive su suoli pubblici. A ciò consegue, fra l'altro, che la norma non lascia all'ente locale alcun spazio per valutazioni discrezionali, una volta accertata la realizzazione di interventi eseguiti in assenza o in totale difformità del permesso di costruire su suoli demaniali, che impone di ordinarne la demolizione a cura del Comune e a*

spese del responsabile dell'abuso. (T.A.R, Liguria, sez. 1, 5.6.2014, n. 873). L'art. 35 del D.P.R. n. 380/2001 essendo stato preordinato alla prevenzione/repressione di abusi edilizi con specifica gravità, assolve ad una funzione deterrente nell'ambito del regime sanzionatorio edilizio, che sarebbe frustrata dalla possibile applicazione di "sanatorie" degli abusi rientranti in tale previsione normativa. Di conseguenza, una volta accertato il carattere abusivo dell'opera ai sensi dell'art. 35 T.U. Edilizia, il provvedimento di ingiunzione alla rimozione del manufatto si configura per l'amministrazione come atto dovuto e vincolato. Per i suddetti motivi, l'istanza di "sanatoria edilizia" ai sensi del D.P.R. n. 380/2001, presentata in data 11.6.2020, prot. n. 1264 non può essere accolta”.

La ricorrente sostiene che il provvedimento violerebbe l'art. 35 del DPR n. 380/2001 in quanto emanato sulla base di presupposti normativi inesistenti.

La citata disposizione opererebbe solo nel caso in cui venga accertato l'indebito utilizzo di proprietà pubblica, da parte del privato, a causa della assenza di un qualsivoglia titolo giuridico che ne legittimi la disponibilità. Nel caso di specie l'utilizzo dell'area demaniale occupata (corrispondente a parte del F. 3 Particella 1) era già stata assentita dal provvedimento concessorio n. 4/2000. La Società si sarebbe limitata solo ad occupare una parte maggiore di tale terreno, in difformità al progetto presentato ed autorizzato ma, comunque, in presenza di un titolo per occupare la restante parte della particella. La ricorrente sostiene, di conseguenza, che nel caso di realizzazione di opere abusive su terreni demaniali, in semplice difformità rispetto al titolo esistente, dovrebbero operare gli ordinari istituti sanatori previsti dal T.U.E. (contestando al contempo la asserita natura vincolata del potere repressivo-inibitorio esercitato dal Comune)

Le argomentazioni di parte ricorrente non colgono nel segno.

Il Collegio rileva che, in base alla semplice interpretazione letterale dell'art. 35 del DPR 380/2001 (che così recita: “1. *Qualora sia accertata la realizzazione, da parte di soggetti diversi da quelli di cui all'articolo 28, di interventi in assenza di*

permesso di costruire, ovvero in totale o parziale difformità dal medesimo, su suoli del demanio o del patrimonio dello Stato o di enti pubblici, il dirigente o il responsabile dell'ufficio, previa diffida non rinnovabile, ordina al responsabile dell'abuso la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi, dandone comunicazione all'ente proprietario del suolo. 2. La demolizione è eseguita a cura del comune ed a spese del responsabile dell'abuso [...]”), l’ordinamento sanziona non solo gli abusi realizzati in assenza di permesso a costruire ma anche quelli intervenuti in difformità, parziale o totale, dallo stesso.

Anche la giurisprudenza ha avuto modo di rimarcare tale aspetto riconoscendo che *“in materia edilizia ed urbanistica, il fabbricato realizzato in difformità della concessione precedentemente rilasciata ed edificato, seppur parzialmente, su suolo pubblico, è assoggettato alla sanzione della demolizione ai sensi dell'art. 35 del D.P.R. 380/2001, in quanto atto vincolato finalizzato alla repressione degli abusi su aree pubbliche, con addebito delle spese al responsabile dell'abuso stesso”* (T.A.R. Campania Napoli, Sez. III, 30/01/2018, n. 654).

Nei casi come quello di specie, inoltre, la legge impone all’amministrazione di intervenire mediante l’utilizzo di poteri ripristinatori e repressivi. L’attività si presenta, come correttamente evidenziato da parte resistente, come espressione di un potere vincolato privo di margini per valutazioni di natura discrezionale. Come riconosciuto da un consolidato orientamento giurisprudenziale *“la normativa di cui all'art. 35 del D.P.R. n. 380/2001 con riferimento ad abusi edilizi commessi su suolo pubblico, non lascia all'ente locale alcuno spazio per valutazioni discrezionali imponendo la demolizione degli interventi eseguiti in assenza o in totale difformità dal permesso di costruire sui suoli demaniali a cura del Comune e a spese del responsabile dell'abuso senza peraltro prevedere un termine preciso per la diffida al ripristino bensì soltanto una previa diffida a provvedere al responsabile”* (T.A.R. Sicilia Catania Sez. II, 25/06/2020, n. 1484). Ed ancora che *“i provvedimenti di demolizione sono atti vincolati il cui presupposto è costituito esclusivamente alla sussistenza di opere abusive; per la adozione di tali atti non è*

richiesta, quindi, una specifica motivazione circa la ricorrenza del concreto interesse pubblico alla rimozione, in quanto, verificata la sussistenza dei manufatti abusivi, l'amministrazione ha il dovere di adottare il provvedimento, essendo la relativa ponderazione tra l'interesse pubblico e quello privato compiuta a monte dal legislatore” (T.A.R. Calabria Catanzaro Sez. II, 27/04/2020, n. 720).

Tale scelta dipende dal fatto che la costruzione di opere abusive su suolo pubblico costituisce illecito ancora più grave rispetto ai fenomeni di abusivismo su aree private. *“L'ordinanza di demolizione ai sensi dell'art. 35 del D.P.R. n. 380 del 2001 è adottata nell'esercizio del potere sanzionatorio dell'ente, il cui presupposto è la pubblicità del suolo non rilevando che si tratti di area demaniale o appartenente al patrimonio statale o di enti locali, mentre il fondamento del potere sanzionatorio deriva pur sempre da un illecito edilizio, che realizzato su suolo pubblico risulta ancor più grave che se commesso su suolo privato, e non anche da esigenze di salvaguardare specificamente la proprietà demaniale” (T.A.R. Calabria Catanzaro Sez. I, 27/04/2020, n. 709).*

Tale maggiore gravità si giustifica proprio in ragione della natura demaniale del bene.

Le possibilità di utilizzo del suolo variano a seconda dei regimi imposti agli stessi dal legislatore. È noto, infatti, che il regime dominicale sui beni si presenta come un ordinamento a geometrie variabili e, nel *“determinare tale regime, il legislatore può persino escludere la proprietà privata di certe categorie di beni, come pure può imporre, sempre per categorie di beni, talune limitazioni in via generale ovvero autorizzare imposizioni a titolo particolare, con diversa gradazione e più o meno accentuata restrizione delle facoltà di godimento e disposizione” (C. Cost., sent. 29/5/1968, n. 55).*

L'esercizio dello *ius aedificandi* su terreni in regime di proprietà privata costituisce esplicazione di facoltà connesse ad un diritto soggettivo, costituzionalmente tutelato e soggetto a limitazioni ed obblighi di conformazione, ed è oggetto di potere

autorizzatorio da parte dell'amministrazione teso a rimuovere tali limiti per l'esercizio di prerogative private. Nel caso dei beni demaniali, invece, il substrato costituito dal diritto di proprietà privata manca e, di conseguenza, l'esercizio delle facoltà edificatorie e di utilizzo non è oggetto di atti autorizzativi bensì di poteri concessori che mirano ad ampliare la sfera giuridica dei privati beneficiari.

Tale distinto regime di partenza giustifica il diverso regime della sanabilità delle opere abusive costruite sul primo e sul secondo tipo di proprietà, i diversi poteri riconosciuti all'amministrazione pubblica e l'assenza di margini di discrezionalità per gli abusi commessi su suolo demaniale.

Con riferimento a tali aspetti e, in particolare, alle conseguenze dell'accertamento delle violazioni la giurisprudenza ha avuto modo di rimarcare la differenza tra l'ordinamento dei beni demaniali rispetto a quelli privati. È stato infatti affermato che *“la disciplina di cui all'art. 35 del D.P.R. n.380/2010 differisce da quella prevista dall'art. 31 del medesimo D.P.R. n. 380/2001, non prevedendo l'irrogazione di sanzioni pecuniarie nei confronti dei soggetti responsabili dell'abuso edilizio, e trovando la sua giustificazione nella particolare gravità della condotta sanzionata, che riguarda la costruzione di opere abusive su suoli pubblici”* (Cons. Stato Sez. II, 15/07/2019, n. 4922). Ed ancora che *“l'art. 14, L. n. 47 del 1985, al pari dell'analogo disposto dell'art. 35, D.Lgs. n. 380 del 2001 con riferimento a tutte le opere realizzate "sine titulo" su aree e terreni di proprietà pubblica (Stato e enti pubblici in genere) prevede come unico provvedimento sanzionatorio - salvo che per quelli realizzati dai soggetti di cui rispettivamente all'art. 5, L. n. 47 del 1985 e all'art. 28, D.P.R. n. 380 del 2001 - l'adozione dell'ordinanza di demolizione e di ripristino dello stato dei luoghi. L'ordinanza di demolizione e di ripristino se, da un lato, si configura come unico e doveroso provvedimento sanzionatorio, dall'altro, costituisce circostanza idonea ad escludere in radice non solo ogni possibilità di sanatoria, ma anche la stessa sussistenza dell'obbligo di provvedere su tale istanza, in quanto manifestamente inammissibile e infondata. Pertanto, in relazione all'edificazione contra legem, su*

suolo di proprietà pubblica, la sanzione demolitoria è l'unica applicabile stante il regime pubblicistico del suolo” (T.A.R. Piemonte Torino Sez. II, 17/03/2020, n. 199).

Per tali ragioni il ricorso è infondato e dev'essere respinto.

4. Le spese seguono la soccombenza nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna la ricorrente al pagamento delle spese di lite in favore del Comune di Crissolo che liquida in euro 2.000,00 oltre oneri di legge.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 09 febbraio 2021, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto previsto dall'art. 25, comma 2, del d.l. n. 137/2020, con l'intervento dei magistrati:

Carlo Testori, Presidente

Marcello Faviere, Referendario, Estensore

Valentina Caccamo, Referendario

L'ESTENSORE
Marcello Faviere

IL PRESIDENTE
Carlo Testori

IL SEGRETARIO