

Pubblicato il 06/12/2021

N. 08145/2021REG.PROV.COLL.

N. 07038/2014 REG.RIC.

**REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7038 del 2014, proposto dalla

Società Cà D'Oro Immobiliare S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Mario Ettore Verino e Franco Zambelli, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via Giovanni Amendola 46,

**contro**

il Comune di Venezia, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Maurizio Ballarini, Antonio Iannotta, Nicoletta Ongaro e Nicolò Paoletti, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Barnaba Tortolini, n. 34,

**per la riforma**

della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda) n. 713/2014, resa tra le parti, concernente immissione nel possesso a seguito di inottemperanza a ordine di demolizione

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 ottobre 2021 il Cons. Carla Ciuffetti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. La controversia in esame riguarda l'immissione nel possesso di opere abusive del Comune di Venezia di cui all'atto della Direzione Patrimonio e Casa, Settore Gestioni Tecnico Contrattuali Patrimonio, del medesimo Comune, prot. n. 2014/31669 in data 22 gennaio 2014, concernente un'area e relativi manufatti di cui la società appellante si era resa acquirente in data 23 ottobre 2012. Con il suddetto atto, la stessa società era stata avvisata che l'Amministrazione avrebbe effettuato, in data 19 febbraio 2014, l'immissione nel possesso dei beni e le era stato ordinato lo sgombero di cose mobili.

2. Con la sentenza in epigrafe ai sensi dell'art. 60 c. p. a., il Tar ha respinto il ricorso della società, diretto all'annullamento dell'atto e al risarcimento del danno, avendo rilevato che l'acquisizione gratuita dei beni al patrimonio comunale, ai sensi dell'art. 31 co. 3, d. P. R. n.380/2001, era conseguita in via automatica all'inottemperanza, nel prescritto termine, al già impartito ordine di demolizione da parte del precedente proprietario, "*con la conseguenza che il successivo acquisto della Cà d'oro è da ritenersi automaticamente caducato unitamente al precedente diritto dominicale, senza che rilevi l'eventuale anteriorità della relativa trascrizione*". Cosicché doveva ritenersi legittimo l'ordine di sgombero contenuto nel provvedimento impugnato dalla società ricorrente, che si trovava "*senza alcun titolo nel possesso di un bene di proprietà del Comune*", che non era perciò tenuto ad inviare alla medesima società alcun avviso di avvio del procedimento.

3. Riferisce l'appellante, in punto di fatto: di aver acquistato un edificio bifamiliare con relativa area pertinenziale in data 19 luglio 2011 e, in data 23 ottobre 2012, dai medesimi dante causa, un'area adiacente a quella già acquistata con relativi fabbricati; di aver avuto conoscenza dell'ingiunzione di demolizione n. 84357/2010 delle opere abusive solo con la comunicazione relativa all'immissione nel possesso in data 22 gennaio 2014; che l'accertamento dell'inottemperanza all'ingiunzione di demolizione era stato comunicato solo ai proprietari originari in data 19 dicembre 2012.

In diritto la pronuncia in epigrafe è gravata in base ai seguenti motivi:

a) "*Erronea, insufficiente ed omessa motivazione della sentenza del T.A.R. Veneto n. 713/2014. Travisamento ed erronea valutazione dei fatti. Violazione dell'art. 31 del D.P.R. 380/2001. Violazione del procedimento. Illogicità*": il Tar avrebbe ommesso di considerare che l'atto di accertamento dell'inottemperanza non era mai stato comunicato alla società - legittima proprietaria dei beni in base agli atti compravendita, trascritti, rispettivamente, in data 20 luglio 2011 e in data 24 ottobre 2012, circostanza che avrebbe impedito, ai sensi dell'art. 31, co 4, d.P.R. n. 380/2001, "*il perfezionamento delle successive fasi procedurali consistenti nell'immissione nel possesso e nella trascrizione dell'acquisizione*";

b) "*Erronea, insufficiente ed omessa motivazione, sotto un diverso profilo, della sentenza del T.A.R. Veneto n. 713/2014. Travisamento ed erronea valutazione dei fatti. Violazione degli artt. 7 e 10 della L.N. 241/1990. Violazione dei principi di buona amministrazione, di correttezza, di buon andamento e di proporzionalità. Carezza di motivazione.*

*Violazione del principio di legalità*”: l’accertamento dell’inottemperanza, peraltro parziale, sarebbe stato effettuato dall’Amministrazione dopo quasi tre anni dalla data di notificazione dell’ordinanza di demolizione ai dante causa dell’appellante; il decorso di un tale intervallo di tempo avrebbe richiesto che l’Amministrazione rinnovasse la procedura, previa comunicazione di avvio del nuovo procedimento; infatti, l’imprescrittibilità del potere repressivo della P.A., sancita dall’art. 27 del d. P. R. n. 380/2001, non potrebbe “*tradursi nell’ultrattività degli atti amministrativi risalenti nel tempo con i quali tale potere viene esercitato dovendo il procedimento amministrativo concludersi, in ogni caso, entro termini ragionevoli*”, circostanza su cui verrebbe a fondarsi “*il principio dell’affidamento, corollario dei principi di efficienza e di buona amministrazione*”; la parziale inottemperanza riguarderebbe la “*permanenza di un container oltreché di un manufatto utilizzato come ufficio e del relativo wc chimico*”, nonché il mancato ripristino dell’uso agricolo delle aree; tuttavia, il container sarebbe amovibile, il manufatto utilizzato come ufficio, con pertinenziale wc, sarebbe stato condonato e tutta l’area di proprietà dell’appellante avrebbe ottenuto la destinazione edificabile, essendo in parte in zona C, di espansione, in parte in zona B, di completamento, fin dall’approvazione della Variante per la Terraferma di Mestre n. 3905/2004;

c) “*Erronea, insufficiente ed omessa motivazione, sotto un diverso profilo, della sentenza del T.A.R. Veneto n. 713/2014. Violazione dell’art. 31 del D.P.R. 380/2001. Violazione degli artt. 2643 e segg. c.c. Violazione degli artt. 3, 27, 42 e 117 della Costituzione; Violazione del principio di proporzionalità. Violazione dell’art. 5 del Trattato della Comunità Europea. Violazione dell’art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU*”: l’acquisto a titolo gratuito di cui all’art. 31, co. 3, d. P. R. n. 380/2001 sostanzierebbe una sanzione amministrativa non applicabile all’appellante, che aveva acquistato in buona fede beni per i quali non risultava alcuna trascrizione pregiudizievole nei pubblici registri alla data degli atti di compravendita e non si era reso responsabile delle violazioni contestate dall’Amministrazione. Tale conclusione troverebbe conferma nell’orientamento giurisprudenziale, adeguato ai canoni ed ai principi di matrice comunitaria, espresso nei confronti della sanzione della confisca stabilita dall’art. 44, co. 2, d. P. R. n. 380/2001; a ritenere altrimenti, con riferimento alla posizione del terzo acquirente, dovrebbe prospettarsi l’illegittimità costituzionale dell’art. 31, co. 3, dello stesso d. P. R. n. 380/2001, per violazione degli artt. 3, 27, 42 e 117 della Costituzione, quest’ultimo in relazione all’art. 1 del Protocollo n. 1 CEDU, quanto alla tutela del diritto di proprietà e all’art. 5 del Trattato sull’Unione Europea quanto al principio di proporzionalità.

L’appellante insiste nella richiesta di risarcimento del danno che avrebbe subito, con interessi e rivalutazione monetaria, essendo stati pregiudicati “*da un lato, la continuità del contratto di affitto medio tempore stipulato, dall’altro lato, gli investimenti effettuati per l’acquisizione degli immobili finalizzati alla edificazione abitativa prevista dal P.R.G. vigente*”, per la cui quantificazione chiede che sia disposta una consulenza tecnica d’ufficio o una verifica, con eventuale liquidazione in via equitativa ai sensi dell’art. 1226 c.c..

In data 16 settembre 2021, l’appellante ha chiesto un rinvio dell’udienza, in considerazione della presumibile imminenza della trattazione in primo grado di ricorso presentato avverso il verbale di immissione dell’Amministrazione nel possesso dei beni.

4. Il Comune di Venezia si è costituito in giudizio, eccependo l’inammissibilità dell’appello in considerazione del difetto di autonoma lesività dell’atto di immissione nel possesso, nonché l’inammissibilità del secondo e del terzo motivo d’appello in quanto non proposti in primo grado. Nel merito l’Amministrazione ha chiesto il rigetto del gravame.

5. La causa, chiamata all’udienza del 26 ottobre 2021, è stata trattenuta in decisione.

6. Il Collegio ritiene di non poter dare seguito alla richiesta di rinvio della trattazione della causa per le seguenti ragioni in base alle quali deve anche ritenersi infondato il primo motivo dell’appello.

Occorre rilevare che l’ordinanza di demolizione in data 24 febbraio 2010, n. 84357, individuati gli abusi accertati in sede di sopralluogo dall’Ufficio Ispettivo comunale con la Polizia Municipale in data 31 luglio 2008 e rilevata la parziale eliminazione dei medesimi come da sopralluogo dello stesso Ufficio ispettivo in data 14 ottobre 2008, ordinava l’eliminazione dei rimanenti manufatti abusivi e il ripristino dell’uso agricolo dell’area entro 90 giorni dalla notificazione dell’atto (le notifiche in atti risultano effettuate tra il 3 marzo e il 6 aprile 2010).

Tale ordinanza non è stata impugnata. Perciò, decorso il termine di 90 giorni, si era verificato l’effetto acquisitivo dei beni al patrimonio comunale, ai sensi dell’art. 31, co. 3, primo periodo, 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, il bene e l’area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del comune*”).

Tale effetto, che si produce *ope legis*, sostanzia “*una misura di carattere sanzionatorio che consegue automaticamente all’inottemperanza dell’ordine di demolizione*” (Cons. Stato, sez. IV, 26 maggio 2020, n. 3330). Da ciò discende che l’atto di acquisizione abbia “*natura meramente dichiarativa, non implicando alcuna valutazione discrezionale*” e che non debba di regola essere preceduto da una comunicazione di avvio, “*trattandosi di un’azione amministrativa dovuta e rigidamente vincolata, con riferimento alla quale non sono richiesti apporti partecipativi del privato*” (Cons. Stato, sez. VI, 1 settembre 2021, n. 6190).

Dunque, nella fattispecie, l’automatico effetto acquisitivo si era prodotto ben prima della compravendita conclusa dalla società appellante.

L’atto di acquisizione dei beni al patrimonio comunale è funzionale all’immissione nel possesso dei medesimi e alla trascrizione nei registri immobiliari e deve essere preceduto dall’accertamento dell’inottemperanza all’ordine di demolizione: nella fattispecie, tale accertamento è oggetto dell’atto n. 541996, in data 19 dicembre 2012, nel quale sono

richiamati il sopralluogo svolto dalla Polizia Municipale in data 4 ottobre 2010, che aveva evidenziato la permanenza di alcune opere abusive, nonché il sopralluogo del 14 dicembre 2012 che aveva accertato la permanenza dell'uso artigianale dei beni. Si nota che la data del secondo sopralluogo indicata nell'atto n. 541996/2012 ne evidenzia la posteriorità rispetto all'acquisto dell'area da parte della società appellante.

Comunque, non essendo in discussione che l'Amministrazione avesse effettuato il prescritto accertamento a mezzo di detti sopralluoghi, in conformità alla giurisprudenza di questo Consiglio, *“deve ritenersi non necessaria la notifica del verbale di accertamento di inottemperanza all'ordinanza di demolizione, proprio in forza della natura automatica dell'acquisto da parte dell'amministrazione, a fronte dell'inadempimento del privato: in altri termini, il verbale di accertamento non assume portata lesiva degli interessi del privato; ne consegue la non impugnabilità di tale verbale e la sostanziale irrilevanza della sua notificazione (cfr. Cons. St., sez. V, 17 giugno 2014, n. 3097)”* (Cons. Stato, sez. VI, 5 giugno 2019, n. 4336).

7. Come eccepito dal Comune di Venezia, le censure contenute nel secondo e nel terzo motivo d'appello, devono essere considerate inammissibili in quanto non proposte in primo grado.

7.1. In ogni caso, il secondo motivo d'appello deve essere considerato infondato in quanto le relative deduzioni - che avrebbero dovuto essere presentate con tempestivo ricorso da parte degli interessati avverso l'ordinanza di demolizione, rimasta invece inoppugnata - non consentono di porre nel nulla un effetto già prodotto *ope legis* dall'inutile consumazione del termine recato dall'ordine di demolizione e ormai consolidato. Da rilevare, come fa notare la difesa comunale, che l'appellante, pur a seguito dell'accesso agli atti, non aveva ritenuto di proporre alcuna censura avverso gli atti presupposti di quello impugnato con lo strumento dei motivi aggiunti.

7.2. Il terzo motivo d'appello, come detto anch'esso inammissibile, deve comunque ritenersi infondato. Questo Consiglio, alla luce della natura di sanzione non personale afflittiva, ma reale e ripristinatoria, dell'acquisizione al patrimonio comunale di cui all'art. 31, co. 3, d.P.R. n. 380/2001, ha già avuto modo di escludere *“che la disciplina su cui poggia il provvedimento di accertamento di inottemperanza con l'effetto acquisitivo ex lege al patrimonio comunale, impugnato in primo grado, comporti una compressione illegittima del diritto di proprietà o violi i principi in tema di sanzioni penali e di garanzia del diritto di proprietà sanciti dalla CEDU, con la conseguente manifesta infondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale per contrasto con l'art. 117 Cost.”* (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 3 febbraio 2020, n. 864) e alle stesse conclusioni deve giungersi nella fattispecie.

8. Del resto anche dell'ordinanza di demolizione - dalla cui inottemperanza discendono gli effetti cui l'appellante si oppone - è stata evidenziata la natura di sanzione amministrativa *“priva di finalità punitive e con effetti che, quindi, ricadono anche sul soggetto che è in rapporto col bene, indipendentemente dal fatto che questi sia l'autore dell'abuso”* (Cass. pen., sez. III, 2 ottobre 2019, n. 47105). A tali conclusioni non osta, ad avviso del Collegio, la giurisprudenza di questo Consiglio concernente le sanzioni disposte dall'Autorità Antitrust e dall'Ivass, richiamata dall'appellante nella memoria di replica, poiché aventi diversa natura rispetto a quella che viene qui in considerazione. Si ribadisce, l'effetto che discende *ope legis* dall'inottemperanza all'ordine di demolizione - i cui effetti si erano consolidati essendo rimasto inoppugnato - si era già verificato alla data in cui era avvenuta la compravendita, la cui conclusione, senza che la società appellante fosse stata messa a conoscenza degli intervenuti atti dell'Amministrazione, costituisce un aspetto che rileva sul piano civilistico nei rapporti tra le parti.

In conclusione, per quanto sopra esposto, l'appello deve essere considerato infondato e deve essere respinto.

Il regolamento delle spese del grado di giudizio, liquidate nel dispositivo, consegue alla soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza in epigrafe.

Condanna l'appellante alla rifusione, in favore dell'Amministrazione, delle spese processuali del secondo grado di giudizio, liquidate in complessivi euro 3.000,00 (tremila/00), oltre s.g. e accessori di legge con rifusione del c.u. se versato.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 ottobre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Giancarlo Luttazi, Consigliere

Francesco Frigida, Consigliere

Carla Ciuffetti, Consigliere, Estensore

Carmelina Adesso, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Carla Ciuffetti**

**IL PRESIDENTE**

**Diego Sabatino**

IL SEGRETARIO