

Publicato il 27/02/2025

N. 00489/2025 REG.PROV.COLL.
N. 01500/2023 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 1500 del 2023, proposto da -
OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avvocato Ignazio Cucchiara, 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 n. -OMISSIS- del 3 luglio 2023,
notificata il 5 luglio successivo, con cui è stata applicata alla ricorrente,
ai sensi del comma 4-*bis* dell'art. 31 del D.P.R. n. 380/2001, la sanzione
pecuniaria di € 20.000 per l'asserita inottemperanza all'ordinanza di

demolizione n. -OMISSIS- del 30 luglio 2018;

- di tutti gli atti pregressi, connessi e consequenziali;

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. La ricorrente espone di essere proprietaria di un immobile di 60,22 mq sito in Sciacca nella contrada -OMISSIS-, identificato in catasto al foglio -OMISSIS-, realizzato senza i necessari titoli edilizi e di cui il Comune di Sciacca ha ordinato la demolizione con ordinanza n. -OMISSIS- del 30.07.2018, dopo aver rigettato, con provvedimento prot. -OMISSIS- del 25.06.1997, l'istanza di condono del manufatto poiché realizzato entro la fascia di inedificabilità assoluta dei 150 metri dalla battigia del mare.

Con il ricorso in epigrafe, notificato il 29 settembre 2023 e depositato il 16 ottobre successivo, la ricorrente agisce per l'annullamento della successiva ordinanza n. -OMISSIS- del 3 luglio 2023, notificata il 5 luglio successivo, con cui il Comune di Sciacca, accertata l'inottemperanza al citato ordine di demolizione (giusto verbale della Polizia Municipale prot. -OMISSIS- del 15 giugno 2023), le ha ingiunto il pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria di euro 20.000, ai sensi dell'art. 31, comma 4 *bis*, del D.P.R. n. 380/2001.

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

“1. – Violazione dell’art. 14 della legge n. 689 del 24-11-1981. - Eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria e di motivazione.

2. – Violazione degli artt. 31, comma 4 bis, e 27, comma 2, del DPR 6-6-2001 n. 380. - Violazione dell’art. 15, comma 1 lett. a, della l.r. 12-6-1976 n. 78. - Violazione della delibera della Giunta Comunale di Sciacca n. 152 dell’1-9-2017. - Eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria e di congrua motivazione”.

2.1. Con il primo motivo parte ricorrente, premesso che l’atto di accertamento dell’inottemperanza all’ordine di demolizione avrebbe il valore di verbale di contestazione dell’illecito ai sensi dell’art. 14 della legge n. 689/1981, lamenta la violazione della citata disposizione in quanto nella fattispecie tale accertamento venne effettuato dall’esterno, senza la presenza e l’autorizzazione della ricorrente; sarebbe conseguentemente mancata la contestazione dell’inottemperanza del visto ordine di demolizione n. -OMISSIS-. Sotto diverso profilo è contestato, inoltre, il decorso il termine di novanta giorni prescritto dalla norma citata per la notifica della sanzione conseguente alla violazione, con l’estinzione dell’obbligo di pagare la somma dovuta.

2.2. Con il secondo motivo, dedotto in via subordinata, parte ricorrente lamenta che il gravato provvedimento sanzionatorio sarebbe comunque in contrasto con la lettera B della delibera della Giunta Municipale di Sciacca n. 152/2017, con cui l’intimata Amministrazione aveva individuato i criteri generali per l’applicazione delle sanzioni previste dall’art. 31 comma 4-bis del D.P.R. n.380/2001 conseguenti alla inottemperanza all’ordinanza di demolizione di opere abusivamente eseguite. Sostiene in sostanza la parte ricorrente che il gravato provvedimento sarebbe illegittimo, stante che l’edificazione nella fascia

di 150 metri dalla battigia non sarebbe da ricondurre a inedificabilità, ma a mero arretramento di costruzioni e che non sarebbe possibile estendere la sanzione avversata al di fuori delle aree di assoluta inedificabilità, posto che la relativa disposizione sarebbe norma di stretta interpretazione. In ogni caso la richiamata delibera di GM n. 152/2017 non ha compreso, tra i casi di inedificabilità assoluta, l'ipotesi di edificazione nella fascia dei 150 metri dalla battigia di cui all'art. 15, comma 1, lett. a), della legge regionale n. 78/1976.

3. In data 27 ottobre 2023 si è costituita in giudizio l'Amministrazione intimata che, in vista della discussione, con memoria del 10 gennaio 2025 ha chiesto il rigetto del ricorso, evidenziando tra l'altro che l'ordinanza di demolizione n. -OMISSIS- del 30 luglio 2018 era stata impugnata dalla ricorrente dinanzi a questo Tribunale Amministrativo con il ricorso n. -OMISSIS- r.g. respinto dalla Sezione con sentenza n. -OMISSIS- del 17 aprile 2023, in esito alla quale il Comune ha provveduto ad accertare l'inottemperanza della ricorrente all'ordine di demolizione in parola.

Con memoria del 17 gennaio 2025, parte ricorrente nell'evidenziare di avere appellato la citata sentenza n. -OMISSIS- ha insistito per l'accoglimento del ricorso all'esame, che è stato trattenuto in decisione in esito all'udienza pubblica del 24 febbraio 2025.

4. 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).

Con sentenza n. 16 dell'11 ottobre 2023, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha poi 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)”.

Tali considerazioni hanno indotto l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la già menzionata sentenza n. 16/2023, ad escludere che la sanzione pecuniaria prevista dal predetto art. 31, comma 4 *bis*, del D.P.R. n. 380 del 2001 possa essere irrogata a chi, prima dell'entrata in vigore della legge n. 164 del 2014, abbia già fatto decorrere inutilmente il termine di 90 giorni e sia risultato inottemperante all'ordine di demolizione, pur se tale inottemperanza sia stata accertata dopo la sua entrata in vigore.

La successiva giurisprudenza del Giudice d'appello, aderendo all'indirizzo dell'Adunanza Plenaria (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 7 febbraio 2024, n. 1250), ha precisato che la norma di cui all'art. 31, comma 4-*bis* del D.P.R. n. 380 del 2001, *“ha dunque previsto una ulteriore sanzione di natura afflittiva, nel caso di inottemperanza all'ordinanza di demolizione: alla tradizionale previsione dell'acquisizione di diritto al patrimonio comunale del bene abusivo e della <<area ulteriore>>, la riforma del 2014 ha aggiunto la doverosa irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, che deve essere disposta senza indugio (col medesimo atto di accertamento dell'inottemperanza o con un atto integrativo autoritativo successivo). La ratio di tale ulteriore previsione si basa anch'essa sull'esigenza di salvaguardare i valori tutelati dagli articoli 9,41,42 e 117 della Costituzione. Poiché il responsabile dell'illecito ha cagionato un vulnus al paesaggio, all'ambiente ed all'ordinato assetto del territorio, in contraddizione con la funzione sociale della proprietà, il legislatore ha inteso sanzionarlo - oltre che con la perdita della proprietà - anche con una sanzione pecuniaria, qualora non abbia ottemperato all'ordinanza di demolizione. In considerazione della*

scarsità delle risorse economiche di cui sono ordinariamente dotati i Comuni e della complessità delle procedure in base alle quali le Amministrazioni possono disporre la demolizione in danno e porre le spese a carico del responsabile, il legislatore ha inteso in questo modo stimolare il responsabile ad eliminare le conseguenze dell'illecito edilizio, con la previsione di una sanzione pecuniaria”.

5. Tanto premesso in generale, nella vicenda all’esame appare evidente come l’Amministrazione abbia irrogato correttamente l’avversata sanzione pecuniaria dopo aver accertato la condotta omissiva della ricorrente in ordine alla ingiunta demolizione del manufatto abusivo.

Parte ricorrente con il primo motivo, tuttavia, lamenta che l’accertamento dell’inottemperanza sarebbe avvenuto dall’esterno del manufatto e sostiene che l’atto di accertamento dell’inottemperanza all’ordine di demolizione avrebbe il valore di verbale di contestazione dell’illecito, ai sensi dell’art. 14 della legge n. 689/1981, sicché una volta decorso il termine di 90 giorni prescritto dal comma 2 della norma citata, ovvero in mancanza, come nella specie, di tale contestazione l’obbligo di pagare la sanzione prevista dall’art. 31, comma 4 *bis*, del D.P.R. n. 380 del 2001 si sarebbe estinta, a mente del quarto comma del citato art. 14 della legge n. 689/1981.

Le doglianze non colgono nel segno.

La censura con cui parte ricorrente si duole delle modalità di accertamento dell’inottemperanza è infondata essendo di tutta evidenza che, quanto meno nella fattispecie all’esame, l’accertamento della violazione non richiedeva l’ingresso nell’immobile, posto che si discute della sua demolizione che ben può essere apprezzata dall’esterno.

Quanto alla mancata notifica del verbale di accertamento, il Collegio

osserva che, per costante giurisprudenza della Sezione, *“La mancata previa notifica del verbale di accertamento dell'inottemperanza all'ordine di demolizione non ha una rilevanza viziante sui successivi provvedimenti, trattandosi di atto a carattere endoprocedimentale, avente natura meramente ricognitiva del decorso del tempo e della mancata spontanea esecuzione del provvedimento e quindi inidoneo a produrre alcun effetto lesivo nella sfera giuridica del privato, la quale viene incisa solo a seguito e per l'effetto dell'emanazione del provvedimento conclusivo del procedimento amministrativo, costituito dall'ordinanza di acquisizione e che pertanto “non costituisce un provvedimento amministrativo che possa mutare la posizione giuridica dell'interessato, avendo soltanto lo scopo di rappresentare con fede privilegiata - qualora sia compilato da pubblici funzionari - la realtà come esistente in un certo momento storico ed in un determinato luogo...”* (T.A.R., Sicilia, Palermo, sez. II, 24 settembre 2019, n. 2262).

Anche a non considerare quanto detto, la prospettazione difensiva della ricorrente ancorata ad una recente pronuncia del Consiglio di Stato (cfr. sez. II, 20 gennaio 2023, n. 714) appare superata da un' ancor più recente arresto del Giudice d'Appello Siciliano che, con sentenza n. 471 del 5 luglio 2024, ha condivisibilmente evidenziato come sia priva di pregio giuridico la tesi che postula *“...l'immediata e diretta applicabilità alla sanzione controversa di una pluralità di specifiche disposizioni della legge n. 689 del 1981. Tale conclusione non può essere condivisa dal Collegio giacché, come affermato dall'Adunanza Plenaria (n. 16 del 2023), la sanzione pecuniaria per cui è controversia “ha la finalità di prevenzione generale e speciale, mirando a dissuadere dalla commissione degli illeciti edilizi e a salvaguardare il territorio*

nazionale". Essa ha una disciplina speciale che ovviamente prevale su quella generale di cui alla legge n. 689 del 1981.

In particolare, fuori asse sono i richiami dell'appellante agli artt. 3, 6, 7 e 14 della legge n. 689 del 1981, in quanto:

- la sanzione pecuniaria è stata nella specie irrogata per una condotta omissiva dello stesso appellante e non di un dante causa o terzo;*
- è irrilevante chi abbia commesso l'abuso edilizio, non trattandosi di sanzione per condotte commissive;*
- l'illecito sanzionato si è consumato con il decorso del termine di novanta giorni assegnato per la demolizione ed è stato oggetto di accertamento con il verbale in data 11 febbraio 2019, di talché affatto non pertinente si palesa il richiamo all'art. 14 della legge n. 689 del 1981".*

6. È poi manifestamente infondato il secondo motivo di ricorso, con cui parte ricorrente sostiene che l'Amministrazione avrebbe comunque errato nell'applicare la lettera B della delibera della Giunta Municipale di Sciacca n. 152/2017, atteso che l'edificazione nella fascia dei 150 metri dalla battigia non sarebbe da ricondurre ad inedificabilità, ma a mero arretramento di costruzioni, fermo restando che la suddetta delibera n. 152/2017 non avrebbe nemmeno fatto menzione dell'ipotesi di edificazioni in tale fascia.

In ordine alla portata del vincolo derivante dall'art. 15 della legge regionale n. 78 del 1976 è appena il caso di rammentare come, per costante giurisprudenza, il vincolo di inedificabilità entro i 150 metri dalla battigia renda insanabile qualsiasi opera abusiva, ad eccezione di quelle iniziate prima dell'entrata in vigore della medesima legge regionale n. 78/1976 e le cui strutture essenziali siano state portate a

compimento entro il 31 dicembre 1976, e non consenta la realizzazione di alcuna opera nella fascia dei 150 metri dalla battigia, con esclusione di quelle volte alla diretta fruizione del mare, cui pacificamente non appartiene il manufatto per cui è causa (cfr. T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 26 maggio 2021, n. 1734 e 17 marzo 2021, n. 908).

Di talché è evidente che l'applicazione della sanzione per cui è causa nella misura massima discende dal combinato disposto degli artt. 27, comma 2 e 31, comma 4 *bis*, del D.P.R. n. 380/2001, di cui la delibera della Giunta Municipale di Sciacca n. 152/2017 non avrebbe potuto che prendere atto, trattandosi di manufatto realizzato senza titolo in area assoggettata a vincolo di inedificabilità assoluta.

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

8. 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 nominativamente indicati 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.