

Publicato il 10/02/2025

N. 01124/2025 REG.PROV.COLL.
N. 02144/2022 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 della Campania

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2144 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Mario Messiano, rappresentato e difeso dall'avvocato Guido Acquaviva Coppola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, viale Gramsci n. 16;

contro

Comune di Marano di Napoli, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Raffaele Marciano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

a) dell'ordinanza di accertamento di inottemperanza n. 44/21 del 28.10.2021 (all'ordinanza di demolizione di opere abusive n. 02/19 del 29.01.2018) notificata in data 10 marzo 2022, emessa dal Comune di Marano di Napoli con la quale è stata disposta l'acquisizione al patrimonio comunale delle opere abusive nonché dell'area di sedime costituita dal lastrico solare del fabbricato

riportato in Catasto Fabbricati particella n. 352 del foglio 34 sub 11 e contestuale quantificazione della sanzione pecuniaria, ai sensi dell'art. 31 comma 4 bis del D.P.R. 380/01, come regolamentata nella Delibera di Giunta Comunale n. 18 dell'11.07.2016 "*Criteri di applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie*" e successiva Delibera di Giunta Comunale n. 93 del 06.12.2016 (Modifiche al Regolamento Comunale) "*Criteri di applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie*" nella misura di €. 20.000,00; b) del provvedimento di irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria prot. n. 31195 del 28.10.2021, notificata in data 11 marzo 2022, con il quale il Comune di Marano di Napoli ha ingiunto il pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria pari ad euro 20.000, per la mancata ottemperanza alla precedente ingiunzione di demolizione; c) del Regolamento avente ad oggetto "*Criteri di applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie*" approvato con la Delibera Commissariale n. 18 dell'11.07.2016 e della successiva Delibera Commissariale n. 93 del 06.12.2016 avente ad oggetto "*modifiche al regolamento comunale – criteri di applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie*"; d) per quanto occorra, del verbale di inottemperanza all'Ordinanza di demolizione, prot. n. 31007 del 26.10.2021, richiamato nel provvedimento sub a) e sub b); e) per quanto occorra, della nota UT prot. 31127/2021 del 27.10.2021, richiamata nel provvedimento sub b); f) per quanto occorra, della proposta del Responsabile del Procedimento del 14.12.2021 di irrogazione sanzione amministrativa pecuniaria prot. 31195/2021 del 28.10.2021, richiamata nel provvedimento sub b); g) di ogni altro atto presupposto, consequenziale e/o connesso comunque lesivo degli interessi del ricorrente comprese le indagini istruttorie se ed in quanto compiute.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Messiano Mario il 8/2/2024:

per l'annullamento,

previa adozione di idonee misure cautelari:

h) della cartella di pagamento n. 071 2023 01176996 12 000 notificata al sig. Messiano Mario in data 10 gennaio 2024 per un importo pari ad Euro 26.000,00 per il mancato pagamento della “*sanzione pecuniaria per abusi edilizi?*” emessa dal Comune di Marano di Napoli giusta provvedimento di irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria prot. n. 31195 del 28.10.2021, notificata in data 11 marzo 2022, con il quale il Comune di Marano di Napoli ha ingiunto il pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria pari ad euro 20.000, per la mancata ottemperanza alla precedente ingiunzione di demolizione, già impugnata con il ricorso principale; i) di ogni altro atto presupposto, consequenziale e/o connesso comunque lesivo degli interessi del ricorrente comprese le indagini istruttorie se ed in quanto compiute.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Marano di Napoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 novembre 2024 la dott.ssa Mariagiovanna Amorizzo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il ricorrente proprietario di un appartamento sito in Marano di Napoli alla Via Castrese Scaya civ. 12/bis.

Con Ordinanza n. 02/19 del 29 gennaio 2019, notificata in data 6 marzo 2020, il Comune di Marano di Napoli ingiungeva la demolizione di alcune opere abusive consistenti in una **veranda** di 24 mq realizzata su lastrico solare.

In data 10 marzo 2022 veniva notificata l'ordinanza di accertamento di inottemperanza n. 44/21 del 28.10.2021, oggetto del ricorso all'esame, con la quale veniva disposta l'acquisizione al patrimonio comunale “*delle opere abusive sopra descritte, nonché dell'area di sedime costituita dal lastrico solare del fabbricato riportato in Catasto Fabbricati particella n. 352 del foglio 34 sub 11*”.

Contestualmente, l'Ente, ai sensi dell'art. 31 comma 4 bis del D.P.R. 380/01, così come regolamentata nella Delibera di Giunta Comunale n. 18 dell'11.07.2016 avente ad oggetto i *“Criteri di applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie”* e successiva Delibera di Giunta Comunale n. 93 del 06.12.2016 (Modifiche al Regolamento Comunale) relativo ai *“Criteri di applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie”*, quantificava, nella misura di €. 20.000,00, la sanzione pecuniaria.

In data 11 marzo 2022, infine, con provvedimento prot. n. 31195 del 28.10.2021, anch'esso impugnato con il ricorso in trattazione, il Comune di Marano di Napoli irrogava la sanzione amministrativa pecuniaria per un importo pari ad euro 20.000,00.

Con il ricorso introduttivo del presente giudizio il ricorrente ha impugnato l'ordinanza di acquisizione al patrimonio delle opere abusive e l'atto di irrogazione della sanzione pecuniaria per i seguenti motivi:

1) violazione e falsa applicazione dell'art. 31 D.P.R. n. 380/01 – eccesso di potere per difetto di istruttoria – violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della legge 241/90 - assoluto difetto di motivazione – violazione e falsa applicazione del principio di proporzionalità e ragionevolezza degli atti amministrativi. Il provvedimento di acquisizione, da un lato, prevede l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale delle opere abusive *“nonché dell'area di sedime costituita dal lastrico solare del fabbricato riportato in Catasto Fabbricati particella n. 352 del foglio 34 sub 11”*.

Dall'altro specifica che *“l'acquisizione del lastrico assume carattere temporaneo in quanto essa è finalizzata unicamente all'esecuzione dei lavori di demolizione in danno delle opere abusive, al termine dei quali, recuperate le eventuali somme sostenute, sarà restituito al legittimo proprietario”*.

Sotto un primo profilo il ricorrente lamenta il difetto di motivazione in ordine all'estensione delle aree, ulteriori rispetto a quelle ove insistono le opere abusive, del provvedimento di acquisizione. Questa *“eccedenza”* non viene *“giustificata”* come richiesto dalla più recente giurisprudenza in materia.

2) sotto altro profilo, i vizi dedotti nel primo motivo sarebbero, altresì, integrati dalla previsione, contenuta nell'ordinanza impugnata, secondo cui la restituzione del lastrico solare sarebbe subordinata al pagamento delle somme anticipate dall'Ente. L'Amministrazione, in maniera arbitraria, avrebbe previsto una "condizione" priva di fondamento normativo.

3) sotto ulteriore profilo, i vizi dedotti nel primo motivo di ricorso si configurerebbero perché, in violazione dell'art. 31, comma terzo, del D.P.R. n° 380/01 (da interpretarsi nel senso che l'acquisizione al patrimonio comunale di un'area ulteriore rispetto al sedime ove insistono le opere abusive deve essere effettuata al fine di consentire l'uso pubblico del bene abusivo acquisito) il Comune avrebbe acquisito aree ulteriori costituite da un bene (il lastrico solare) insuscettibile di uso pubblico.

4) violazione e falsa applicazione dell'art. 31, c. 4 bis, D.P.R. 380/01 – violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della legge 241/90 - assoluto difetto di motivazione – eccesso di potere per difetto di istruttoria - violazione e falsa applicazione del principio di proporzionalità e ragionevolezza degli atti amministrativi. Il Comune non si sarebbe attenuto ai criteri di proporzionalità e ragionevolezza, da riferire alla tipologia e alle caratteristiche dell'opera abusiva, per quantificare la sanzione pecuniaria, applicata nella misura massima.

5) Sotto altro profilo, il vizio dedotto al quarto motivo sarebbe integrato anche perché la tipologia di abuso realizzato (così come descritta nel provvedimento di irrogazione della sanzione) non rientrerebbe in nessuna delle ipotesi elencate nell'art. 4 del Regolamento Comunale avente ad oggetto i "criteri di applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste per abusi edilizi".

Con ricorso per motivi aggiunti, parte ricorrente ha impugnato, per vizi di invalidità derivata, la cartella di pagamento n. 071 2023 01176996 12 000 di importo pari ad € 26.000,00 notificata in ragione del mancato pagamento della sanzione pecuniaria, irrogata con atto prot. n. 31195 3 del 28.10.2021.

Si è costituito il Comune di Marano di Napoli, chiedendo il rigetto dell'avverso gravame.

La domanda cautelare proposta in seno al ricorso per motivi aggiunti è stata accolta con ordinanza cautelare del 7 marzo 2023, n. 484/2023 limitatamente all'atto irrogativo della sanzione pecuniaria e alla conseguente cartella di pagamento, sulla base della seguente motivazione: *“Considerato che il ricorso introduttivo, nella parte in cui è impugnata l'ordinanza di acquisizione del bene abusivo, presenta profili di inammissibilità, poiché:*

- l'impugnazione è riferita all'ablazione del lastrico solare, che il Comune ha disposto in via temporanea - al solo fine di eseguire l'ordine di demolizione in danno del ricorrente – sebbene condizionando la sua restituzione al preventivo pagamento della sanzione pecuniaria irrogata ai sensi dell'art. 31, comma 4-bis, D.P.R. 380/2001;

- difetta la legittimazione del ricorrente a contestare la condizione apposta alla restituzione dell'area acquisita temporaneamente, trattandosi di pretesa priva di fondamento normativo, non contemplando l'art. 31, comma 3, D.P.R. 380/2001 la restituzione delle “aree ulteriori”, le quali, invece, ai sensi della suddetta disposizione, devono essere acquisite in via definitiva (seppur nei limiti dei parametri indicati dal parametro normativo);

Considerato che il ricorso appare, invece, fornito di fumus boni iuris con riguardo all'importo della sanzione pecuniaria irrogata, non risultando nella motivazione del provvedimento, le ragioni per le quali esso è stato quantificato nella misura massima.

Ritenuto che sussiste il paventato periculum in mora;”.

All'udienza pubblica del 21 novembre 2024 il difensore di parte ricorrente ha dichiarato la sopravvenuta carenza d'interesse alla decisione del merito del ricorso con riguardo all'ordinanza di acquisizione. Permarrebbe, invece, l'interesse alla decisione con riguardo alle censure formulate avverso l'atto irrogativo della sanzione pecuniaria.

All'esito della discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. I primi tre motivi del ricorso introduttivo e del ricorso per motivi aggiunti devono essere dichiarati improcedibili per sopravvenuta carenza d'interesse,

come da conforme dichiarazione di parte ricorrente.

Secondo consolidato orientamento giurisprudenziale, infatti: *“Nel caso di espressa dichiarazione del ricorrente di non aver più alcun interesse alla decisione del ricorso, il giudice non può decidere la controversia nel merito, né procedere d'ufficio, né sostituirsi al ricorrente nella valutazione dell'interesse ad agire, ma solo adottare una pronuncia in conformità alla dichiarazione resa, poiché nel processo amministrativo, in assenza di repliche e/o diverse richieste ex adverso, vige il principio dispositivo in senso ampio, nel senso che parte ricorrente, sino al momento in cui la causa è trattenuta in decisione, ha la piena disponibilità dell'azione e può dichiarare di non avere interesse alla decisione, in tal modo provocando la presa d'atto del giudice, che può solo dichiarare l'improcedibilità del ricorso.”* (Consiglio di Stato, Sez. III, 08/02/2023, n.1418).

2. Al maggiore approfondimento tipico della fase di merito, vanno, invece, respinti i motivi quarto e quinto del ricorso introduttivo e del ricorso per motivi aggiunti, concernenti la proporzionalità dell'importo della sanzione pecuniaria irrogata. Nonostante nelle difese del Comune non sia stato evidenziato, tuttavia, dalla relazione istruttoria, nonché dalle premesse dell'ordinanza di acquisizione emerge che le opere abusive insistono in zona sottoposta a vincolo paesaggistico e idrogeologico. Tale circostanza non risulta stata contestata da parte ricorrente.

Ai sensi dell'art. 31, comma 4-bis, D.P.R. 380/2001: *“La sanzione, in caso di abusi realizzati sulle aree e sugli edifici di cui al comma 2 dell'articolo 27, ivi comprese le aree soggette a rischio idrogeologico elevato o molto elevato, è sempre irrogata nella misura massima.”*

Le previsioni dell'articolo 4, comma 2, del Regolamento avente ad oggetto *“Criteri di applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie”* approvato con la Delibera Commissariale n. 18 dell'11.07.2016 (come modificato dalla successiva Delibera Commissariale n. 93 del 06.12.2016 avente ad oggetto *“modifiche al regolamento comunale – criteri di applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie”*) richiamate da parte ricorrente si applicano esclusivamente per gli abusi realizzati su *“aree ed edifici non compresi tra quelli di cui al comma 2 dell'art. 27*

D.P.R. 380/2001". Il comma 3 del medesimo articolo, invece, per gli abusi che ricadono nelle suddette aree, prevede l'irrogazione della sanzione nella misura massima, in conformità a quanto previsto dal comma 4-bis dell'art. 31 D.P.R. 380/2001 (pedissequamente riportato nella norma regolamentare).

3. In definitiva il ricorso è improcedibile per la parte in cui è stata impugnata l'ordinanza di acquisizione, infondato per la restante parte. Il ricorso per motivi aggiunti è infondato, essendo con esso impugnata la cartella di pagamento della sanzione pecuniaria per vizi di illegittimità derivata.

4. Le spese di giudizio possono essere compensate, tenuto conto dell'esito complessivo della controversia e della non piena perspicuità dei provvedimenti impugnati.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dichiara il ricorso e i successivi motivi aggiunti:

- improcedibili quanto ai primi tre motivi, concernenti l'ordinanza di acquisizione indicata in epigrafe;
- per il resto infondati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 21 novembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Anna Pappalardo, Presidente

Maria Barbara Cavallo, Consigliere

Mariagiovanna Amorizzo, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Mariagiovanna Amorizzo

IL PRESIDENTE
Anna Pappalardo

IL SEGRETARIO