

Publicato il 02/09/2024

N. 04789/2024 REG.PROV.COLL.
N. 02079/2021 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 della Campania

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2079 del 2021, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Giuseppe Sorrentino, rappresentato e difeso dagli avvocati Michele Polese e Ugo De Simone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Torre del Greco, in persona del Sindaco, legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Nappo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

A) Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- dell'ordinanza n. 63 R.O. del 22.02.2021, notificata il 26.02.2021, di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi ex art. 27 comma 2 del D.P.R. 6.6.2001 n. 380 delle opere asseritamente abusive in Torre del Greco, emessa dal Dirigente dell'Ottavo Settore del Comune di Torre del Greco;

- dell'ordinanza n. 66 R.O. del 22.02.2021, notificata il 26.02.2021, di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi ex art. 31 del D.P.R. 6.6.2001 n. 380 delle opere asseritamente abusive in Torre del Greco, emessa dal Dirigente dell'Ottavo Settore del Comune di Torre del Greco;

B) Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 23/03/2022:

- del provvedimento di irrogazione della sanzione pecuniaria, prot. 07 R.O. del 13.01.2022, a seguito dell'inottemperanza all'ordine di demolizione n. 66 R.O. del 22.02.2021 delle opere asseritamente abusive in Torre del Greco, emessa dal Dirigente dell'Ottavo Settore del Comune di Torre del Greco;

- di ogni altro atto connesso, collegato, comunque lesivo degli interessi del ricorrente;

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Torre del Greco, in persona del Sindaco, legale rappresentante *pro tempore*;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 luglio 2024 la dott.ssa Gabriella Caprini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I. Parte ricorrente, comproprietario di un fabbricato unifamiliare su un unico livello adibito ad abitazione, impugna, con il ricorso introduttivo, le ordinanze nn. 63 e 66, entrambe del 22.02.2021, di demolizione, con contestuale ingiunzione al ripristino dello *status quo ante*, delle opere abusive eseguite presso l'immobile e, con motivi aggiunti, il provvedimento di irrogazione della sanzione pecuniaria adottato a seguito dell'accertamento dell'inottemperanza alla ingiunzione alla demolizione n. 66.

II. A sostegno del gravame la parte deduce i seguenti motivi di diritto:

a) violazione di legge per assenza di motivazione, violazione degli artt. 1, 2, 3, comma 3, della l. 241/1990, degli artt. 3, comma 1, 6, 10, 22, 27, comma 2, 31, con particolare riferimento al comma 4 bis, 33, 36 e 37, comma 4, del D.P.R. n. 380/2001 e dei principi generali in materia, degli artt. 146, comma 12, 167, commi 4 e 5, e 181, comma 1 quater, del d.lgs. n. 42/2004, della normativa **edilizia** del Comune di Torre del Greco, del R.U.E.C. e del P.T.P.;

b) eccesso di potere per illogicità, difetto e carenza di istruttoria e di motivazione, carenza ed erroneità dei presupposti di fatto e diritto, travisamento, sproporzione, atipicità, violazione del giusto procedimento, omessa valutazione, illogicità manifesta, sviamento e sproporzione;

c) illegittimità derivata.

III. Si è costituita l'Amministrazione comunale intimata, concludendo per il rigetto del ricorso.

IV. All'udienza pubblica del 2.07.2024, fissata per la trattazione, la causa è stata trattenuta in decisione.

V. Il ricorso, come integrato dai motivi aggiunti, è infondato.

V.1. Secondo quanto emerge dalle ordinanze di demolizione impugnate con l'atto introduttivo:

A) “VISTA la Relazione Tecnica prot. n. 0074880 del 22.12.2020 redatta da tecnici di questo Servizio Antiabusivismo Edilizio a seguito di sopralluogo effettuato in sito alla Via Sant'Elena n. 3 - su disposizione del Dirigente dell'8° Settore - con la quale si è accertato che il Sig. Sorrentino Giuseppe..., la Sig.ra Mannella Gloria ... ivi residenti alla Via Sant'Elena n. 3, proprietari, hanno realizzato opere edilizie abusive in questo Comune, alla sopra citata Via e numero civico”;

B) “PREMESSO

- Che per l'immobile oggetto del sopralluogo fu rilasciato titolo abilitativo in sanatoria n. 1089 in data 21.09.2009 al Sig. Sorrentino Salvatore per le opere realizzate abusivamente consistenti in un fabbricato unifamiliare

sviluppato su unico livello adibito ad abitazione, sito alla Via Sant'Elena, identificato nel N.C.E.U. al foglio 15 mappale 889;

- Che i Sigg.ri Sorrentino Giuseppe e Mennella Gloria sono venuti in possesso dell'immobile in oggetto con atto di donazione e compravendita per Notaio Dottor Tommaso Branno del 13.04.2010 repertorio n. 13410 — raccolta n. 5138”;

C) “in data 21 dicembre 2020 si è accertato quanto segue:

A. ordinanza di demolizione n. 63 R.O. del 22.2.2021:

“3. L'unità abitativa ha subito una diversa distribuzione degli spazi interni ed eliminazione del terrazzo a livello posto sul prospetto est del fabbricato, nonché trasformazione di un vano balcone in vano finestra sempre sul prospetto est del fabbricato; ...

12. All'ingresso dell'area di pertinenza è presente un cancello in ferro a due battenti di dimensioni circa ml 4,00 per un'altezza di circa in 2,20;

13. All'interno dell'area sono presenti alcuni muretti divisorii in muratura di tufo e cls di altezza variabili da circa in 0,50 a in 1,00, l'area in parte risulta pavimentata con mattoni antiscivolo e battuto in cemento”.

B. Ordinanza di demolizione n. 66 del 22.01.2021

“1. Antistante l'ingresso dell'unità abitativa oggetto del suddetto titolo abilitativo in sanatoria è stata realizzata una tettoia avente struttura verticale ed orizzontale in ferro con copertura in lamiera coibentata, la superficie è di circa mq 17,00 l'altezza di circa in 3,9. La tettoia è completa di grondaia e gocciolatoio;

2. Sul terrazzo a livello posto sul prospetto sud dell'unità abitativa è stata realizzata una veranda in alluminio anodizzato, vetri e pannelli di bachelite avente una superficie di circa mq 2,50 ed altezza di circa in 3,00, completa di porta ad un battente ed al momento è adibita a ripostiglio;

3. " ...omissis ...emessa ordinanza ai sensi dell'art. 27 comma 2 D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e s.m.i.”;

4. Sul prospetto nord del fabbricato è stata realizzata una struttura in ferro con due pareti con pannelli di plastica e copertura con pannelli di bachelite, le dimensioni sono di circa m 1,00 x in 2,00 ed altezza circa in 2,00. Tale struttura è utilizzata per la copertura di una moto;

5. Nei pressi dell'ingresso dell'area di pertinenza è stata realizzata una tettoia di circa mq 26,00 altezza variabile da circa in 2,00 a m 2,50, la struttura verticale ed orizzontale è in ferro e la copertura con lamiera zincate;

6. Nell'area di pertinenza del fabbricato è presente un manufatto composto da due vani ed un w.c. esterno (altezza m 2,00), la superficie è di mq 60,00 le altezze sono variabili da circa in 2,30 a in 2,70. La struttura verticale è in muratura mentre la copertura per circa metà è con solaio piano (travetti e laterizi) e la restante parte con lamiera coibentata fissata su struttura di ferro. Il manufatto è completo di impianti tecnologici, pavimenti, rivestimenti. Forno interno in muratura, infissi interni ed esterni ed è occupato dal Sig. Sorrentino Giuseppe e dal figlio Salvatore;

7. Sul prospetto ovest del manufatto è presente una tettoia di circa mq 20,00 altezza circa m 2,70 avente struttura verticale ed orizzontale in ferro e copertura in lamiera coibentata;

8. Sul prospetto nord del manufatto di cui al punto 7, è presente altro manufatto di circa mq 10,00 altezza circa M 2,20, avente struttura verticale ed orizzontale in ferro con pareti e copertura in lamiera zincata, porta di accesso ad un battente in legno e rete metallica, la pavimentazione è in battuto di cemento, attualmente utilizzato per la conservazione di attrezzi agricoli e vario materiale;

9. Sempre nell'area di pertinenza è presente altro manufatto di circa mq 10,00 altezza circa in 2,00, avente struttura verticale in muratura per due lati e i restanti due lati sono delineati da pali verticali in ferro chiusi con rete metallica, la copertura è in lamiera coibentata fissata su struttura di

ferro, la pavimentazione è in battuto di cemento, attualmente è utilizzato per il ricovero di materiale vario;

10. Adiacente al manufatto di cui al punto 9, è presente altra struttura di circa mq 5,00 ed altezza circa in 2,80, realizzata parzialmente in muratura con struttura verticale ed orizzontale in ferro e copertura in lamiera zincata, chiusa lateralmente con rete metallica, al momento è utilizzata per la conservazione della legna;

11. Sempre adiacente al manufatto di cui al punto 9, ad ovest, è presente una tettoia in ferro e copertura in lamiera zincata e materiale plastico, occupa una superficie di circa mq 4,00 ed alta circa in 2,00, serve per il ricovero di legna;

12. "...omissis ... emessa ordinanza ai sensi dell'art. 27 comma 2 D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e s.m.i.";

13. "...omissis ...emessa ordinanza ai sensi dell'art. 27 comma 2 D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e s.m.i.";

D) "CONSIDERATO, altresì:

a) che le opere sopra citate ricadono in area assoggettata alle norme:

- per la maggiore estensione della zona: "F/4 — Verde di rispetto" e per la restante parte è "A/2 — Cono del Vesuvio" — del P.R.G. vigente; - di tutela della zona: "P.I.R. — Protezione Integrale con Restauro Paesistico - Ambientale" del Piano Territoriale Paesistico dell'area del Vesuvio, approvato, in data 04.07.2002, con Decreto del Ministro per i Beni e le Attività Culturali di concerto con il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio;

b) che il territorio comunale è assoggettato:

- al vincolo idrogeologico, art. 1 del R.D. 30.12.1923 n. 3267, per le parti di bacino idrogeologico dei laghi vesuviani;

- al vincolo di tutela di cui al Decreto Ministeriale del 20.01.1964, con il quale l'intero territorio comunale, con esclusione della zona portuale, è stato dichiarato, ai sensi della Legge 29.06.1939 n. 1497, di "notevole

interesse pubblico", vincolo riproposto con il Decreto Ministeriale del 28.03.1985, emanato in esecuzione del Decreto Ministeriale del 21.09.1984;

- alle norme di tutela del Piano Territoriale Paesistico dell'area del Vesuvio, approvato con Decreto del Ministro per i Beni e le attività Culturali di concerto con il Ministro dell'Ambiente e la Tutela del Territorio del 04.07.2002, pubblicato sulla G. U. n. 219 — Serie Generale del 18.09.2002;

- al vincolo sismico, grado di sismicità S=9, giusto D.M. del 07.03.1981, classificazione riconfermata con Delibera di Giunta Regionale n. 5447 del 07.11.2002;

- al vincolo di cui al D.M. del 25.05.1981, con il quale è stato dichiarato, a seguito degli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981, "gravemente danneggiato";

- ai vincoli derivanti dalla perimetrazione del Parco Nazionale del Vesuvio, giusto Decreto Ministeriale del 04.12.1992, emanato in esecuzione della Legge 394/1991;

- alle norme del "Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico per il territorio di competenza dell'Autorità di Bacino del Sarno", adottato con Delibera del Comitato Istituzionale n. 2 del 04.04.2002 e pubblicato sul B.U.R.C. n. 21 del 22.04.2002”;

E) “ATTESA la necessità di imporre il ripristino delle vigenti norme in materia di Urbanistica”.

VI. Con il primo motivo del ricorso introduttivo, la parte lamenta la violazione dell'art. 3, comma 3, della l. n. 241/1990.

VI.1. Osserva la medesima parte che le ordinanze impugnate, motivate “per relationem”, fanno riferimento alle risultanze della relazione tecnica del servizio antiabusivismo edilizio, prot. n. 6749/2016 del 2.2.2016, tuttavia non allegata né notificata al momento del sopralluogo, tanto da non consentirle di avere piena contezza delle contestazioni avanzate. Ne

consegue la violazione dell'art. 3, comma 3, della L. n. 241/1990 a norma del quale: “Se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama”.

VI.1.1. La censura è priva di pregio.

VI.1.2. Orbene, la norma invocata costituisce il riconoscimento, a livello legislativo, della cd. motivazione *per relationem*, a cui si è fatto ricorso, come da consuetudine, nel caso all'esame. Ciò posto, “Il provvedimento amministrativo può recare anche una motivazione *per relationem*, ammessa dall'art. 3, comma 3, della legge 241/1990, nelle ipotesi in cui sia preceduto e giustificato da atti istruttori in esso espressamente richiamati, resi disponibili alla parte incisa dall'esercizio del pubblico potere, senza necessità che l'atto amministrativo menzionato *per relationem* sia unito imprescindibilmente al documento o che il suo contenuto sia riportato testualmente nel corpo motivazionale, essendo sufficiente che esso sia reso disponibile” (Cons. di St., sez. VI, 24/05/2024, n. 4645).

Specificatamente, “Il provvedimento amministrativo è sufficientemente motivato se la motivazione risulta espressa *per relationem* anche ad atti non uniti al documento o il cui contenuto non sia riportato nel corpo motivazionale, purché essi siano conosciuti o possano essere acquisiti con i mezzi previsti dalla legge e, segnatamente, con l'utilizzo del procedimento di accesso ai documenti amministrativi, laddove concretamente esperibile” (T.A.R. Lazio, Roma, sez. V bis, 29/05/2024, n. 10896).

Tanto precisato, indicati nei provvedimenti gravati gli atti istruttori presupposti, parte ricorrente non ha dedotto alcun frapposto impedimento all'accesso legislativamente consentito, dovendosi pertanto ritenere infondata la doglianza lamentata.

A. IN RELAZIONE ALLA ORDINANZA N. 66

VI.2. Con il secondo motivo di ricorso, parte ricorrente lamenta la violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 6, 10, 22, 27, 31 e 33 del d.P.R. n. 380/2001 nonché degli artt. 1 e 3 della l. 241/1990, oltre all'eccesso di potere nelle sue diverse figure sintomatiche.

VI.2.1. Deduce la medesima parte che l'ingiunzione alla demolizione gravata è immotivata poiché le opere oggetto di contestazione, in quanto di natura pertinenziale e non comportanti la realizzazione di volumi e/o superfici aggiuntive rispetto a quanto oggetto di condono edilizio, non potevano considerarsi opere di nuova costruzione, ai sensi del combinato disposto degli artt. 3, comma 1, punto e), e dell'art. 10, comma 1, del D.P.R. n. 380/2001, e non potevano essere sanzionate ai sensi dell'art. 31 del medesimo D.P.R. n. 380/2001. Configurandosi, al più, come interventi di **ristrutturazione edilizia** cd. leggera di cui all'art. 3, comma 1, lett. d), disciplinata ai sensi dell'art. 22 del medesimo D.P.R. n. 380/2001 con assoggettamento a SCIA, poteva essere irrogata la sola sanzione pecuniaria di cui al successivo art. 33, con conseguente impossibilità di configurare l'acquisizione in ipotesi di mancata esecuzione dell'ordinanza medesima e di paventare l'irrogazione della sanzione di cui all'art. 4 bis del D.P.R. n. 380/2001.

VI.2.2. In subordine, venendo in rilievo interventi realizzati *sine titulo* in zona paesaggisticamente vincolata, poteva farsi ricorso all'art. 27, comma 2, c.p.a., in esecuzione del quale non trovano comunque applicazione, in caso di mancata ottemperanza all'ordinanza di demolizione, le suddette ulteriori conseguenze pecuniarie ed ablativo.

B. IN RELAZIONE ALLA ORDINANZA N. 63

VI.2.3. Con il quinto motivo di ricorso, riferito espressamente all'ordinanza n. 63, parte ricorrente lamenta la violazione e falsa applicazione dell'art. 3, comma 1, dell'art. 27, comma 2, e degli artt. 31 e 37, comma 4 e ss., del D.P.R. n. 380/2001 nonché della normativa **edilizia** del Comune di Torre del Greco, del R.U.E.C. e del P.T.P.

VI.2.4. Sostiene che gli interventi edilizi che con la stessa sono stati contestati sarebbero interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria o, al più, si tratterebbe di attività di restauro e recupero statico-conservativo e/o di riqualificazione igienico sanitaria dell'immobile, rivolti, pertanto, al mero ripristino delle originarie condizioni statiche e funzionali ovvero, ancora di opere di mera rifinitura, che, dunque, non comporterebbero alcuna mutazione della originaria consistenza plano-volumetrica e della loro destinazione d'uso, avendo, peraltro, natura pertinenziale. Conseguentemente, anche per tali interventi, in regime di attività **edilizia** libera ovvero svolti, eventualmente, solo in mancanza di SCIA, la P.A., in ossequio alle norme vigenti, avrebbe dovuto comminare una sanzione amministrativa e non disporre la demolizione.

VI.2.5. Le censure, che per connessione logico-giuridica possono essere trattate congiuntamente, sono prive di pregio.

VI.2.6. Ora, preliminarmente, costante e condiviso è l'orientamento giurisprudenziale per cui "la valutazione dell'abuso edilizio presuppone una visione complessiva e non atomistica delle opere realizzate; né è data la possibilità di scomporre una parte per negare l'assoggettabilità ad una determinata sanzione, in quanto il pregiudizio arrecato al regolare assetto del territorio deriva non da ciascun intervento a sé stante bensì dall'insieme delle opere nel loro contestuale impatto edilizio e nelle reciproche interazioni; l'opera **edilizia** abusiva va, in sostanza, identificata con riferimento all'immobile o al complesso immobiliare, essendo irrilevante il frazionamento dei singoli interventi avulsi dalla loro incidenza sul contesto immobiliare unitariamente considerato" (Cons. di St., sez. II, 11/03/2024, n. 2321; T.A.R. Campania, Napoli, sez. VI, 01/12/2023, n. 6622). In altri termini, "In caso di abuso edilizio, al fine di valutare l'incidenza sull'assetto del territorio di un intervento edilizio, consistente in una pluralità di opere, deve essere compiuto un apprezzamento globale, atteso che la considerazione atomistica dei singoli interventi non consente di

comprenderne in modo adeguato l'impatto effettivo complessivo; pertanto, i molteplici interventi eseguiti non vanno considerati in maniera "frazionata" (Cons. di St., sez. VI, 27/11/2023, n.10126).

VI.2.7. Orbene, nel caso all'esame, come evidenziato dall'Amministrazione comunale resistente, l'attuale ricorrente ha proseguito nell'attività **edilizia** sull'edificio condonato, realizzando, tra l'altro, quattro tettoie, una di circa mq. 17, l'altra di 26 mq. e le ultime due, rispettivamente, di 4 e 5 mq., utilizzate come protezione della legna, una veranda di mq. 2,5 su un balcone adibendola a ripostiglio, una struttura adibita a custodia di una moto, un deposito di attrezzature agricole di circa mq. 10 e un manufatto di due stanze e bagno esterno, procedendo, altresì, alla eliminazione del terrazzo a livello, alla trasformazione di un vano balcone in vano finestra, alla costruzione di muretti divisori e all'apposizione della pavimentazione e di un cancello all'esterno. Da quanto accertato, le opere oggetto di contestazione con entrambe le gravate ordinanze, comportanti evidenti aumenti di superficie e di volumetrie, non possono essere considerate alla stregua di intervento di **ristrutturazione edilizia** leggera ovvero di mera manutenzione ordinaria e straordinaria, asseritamente dalle dimensioni ridotte e caratterizzate da un uso momentaneo, essendo, di contro, gli interventi *de quibus* qualificabili come nuova edificazione e/o **ristrutturazione edilizia** cd. pesante (aumento di volumetria e di superficie, diversa distribuzione degli spazi interni ad esso strumentali, modifica complessiva della sagoma dell'edificio, diversi manufatti autonomi, muretti esterni divisori e cancello, all'esterno). Data l'apprezzabile ed effettiva idoneità a determinare significative trasformazioni urbanistiche ed edilizie, risulta, quindi, indispensabile il permesso di costruire, non essendo sufficiente la presentazione della sola SCIA.

Pertanto, in considerazione delle dimensioni che vengono in rilievo - per modalità costruttive, entità strutturale e permanente destinazione

all'utilizzo, tali opere non possano farsi rientrare nella c.d. **edilizia** libera né è sufficiente, anche in ragione della perdurante modifica dello stato dei luoghi, la semplice Dia, essendo necessario il rilascio del permesso di costruire (T.A.R. Campania, Napoli, n. 535 del 04.02.2020).

Peraltro, non appare, all'uopo, ultroneo specificare, che, diversamente, “la precarietà di un manufatto, la cui realizzazione non necessita di titolo edilizio, non comportando una trasformazione del territorio, non dipende dalla sua facile rimovibilità, ma dalla temporaneità della funzione, in relazione ad esigenze di natura contingente. La precarietà va, pertanto, esclusa quando si tratta di opere destinate a dare un'utilità prolungata nel tempo” (T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 28/06/2024, n. 2010), come nel caso all'esame, “a nulla rilevando l'eventuale precarietà strutturale e l'amovibilità, ove ad essa non si accompagni un uso assolutamente temporaneo e per fini contingenti e specifici” (T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 15/01/2024, n. 49). Nella specie, quindi, “il carattere precario di un manufatto deve essere valutato non con riferimento al tipo di materiale utilizzato per la sua realizzazione, ma avendo riguardo all'uso cui lo stesso è destinato, nel senso che, se le opere sono dirette al soddisfacimento di esigenze stabili e permanenti, deve escludersi la natura precaria dell'opera, a prescindere dai materiali utilizzati e dalla tecnica costruttiva applicata; la precarietà non va, peraltro, confusa con la stagionalità, vale a dire con l'utilizzo annualmente ricorrente della struttura, poiché un utilizzo siffatto non esclude la destinazione del manufatto al soddisfacimento di esigenze non eccezionali e contingenti, ma permanenti nel tempo. La precarietà dell'opera, che esonera dall'obbligo del possesso del permesso di costruire, postula, infatti, un uso specifico ma temporalmente limitato del bene. Ne consegue l'obbligo di valutare l'opera alla luce della sua obiettiva ed intrinseca destinazione naturale: con la conseguenza che rientrano nella nozione giuridica di costruzione, per la quale occorre la concessione **edilizia**, tutti quei manufatti che, anche se non necessariamente infissi nel

suolo o pur semplicemente aderenti a questo, alterino lo stato dei luoghi in modo stabile, non irrilevante e non meramente occasionale” (T.A.R. Toscana, Firenze, sez. II, 16/04/2024, n.455).

Come già osservato, quindi, “in presenza di vincoli costruttivi, è esclusa la possibilità di qualunque intervento edilizio, al di fuori della **ristrutturazione edilizia** di organismi edilizi esistenti”.

Ciò posto, nel caso all’esame, “l’ingombro volumetrico e le notevoli dimensioni impediscono di attribuire alle opere per cui è causa ... la qualifica di pertinenze” (Cons. di St., n. 1456 del 2021); invero, gli abusi realizzati non possono essere definiti pertinenze non essendo qualificabili quali opere di modesta entità e/o accessorie rispetto ad un’opera principale, ed essendo, tra l’altro, come emerge dalla documentazione, anche dotate di stabile autonomia funzionale.

VI.2.8. Tanto precisato, deve evidenziarsi, più in generale, l’indifferenza del titolo edilizio, trattandosi di opere realizzate in zona vincolata (tra gli altri, assorbente è il “vincolo di tutela di cui al Decreto Ministeriale del 20.01.1964, con il quale l’intero territorio comunale, con esclusione della zona portuale, è stato dichiarato, ai sensi della Legge 29.06.1939 n. 1497, di "notevole interesse pubblico", vincolo riproposto con il Decreto Ministeriale del 28.03.1985, emanato in esecuzione del Decreto Ministeriale del 21.09.1984”).

Costante e condiviso è infatti l’orientamento giurisprudenziale per cui “Ai sensi dell’art. 27, d.P.R. n. 380/2001, in relazione a interventi realizzati in area paesaggisticamente vincolata, è doverosa la demolizione d’ufficio di tutti gli interventi realizzati *sine titulo* e non solamente di quelli che avrebbero richiesto il previo rilascio di un permesso di costruire” (Cons. di St., sez. VII, 09/01/2023, n. 237). In altri termini, “L’art. 27, d.P.R. n. 380/2001 impone di adottare un provvedimento di demolizione per tutte le opere che siano, comunque, costruite senza titolo in aree sottoposte a vincolo paesistico. Infatti, per le opere abusive eseguite in assenza di titolo

edilizio e di autorizzazione paesaggistica in aree vincolate, vige un principio di indifferenza del titolo necessario all'esecuzione di interventi in dette zone, essendo legittimo l'esercizio del potere repressivo in ogni caso, a prescindere dal titolo edilizio più idoneo e corretto per realizzare l'intervento edilizio nella zona vincolata; ciò che rileva, ai fini dell'irrogazione della sanzione ripristinatoria, è il fatto che lo stesso è stato posto in essere in zona vincolata e in assoluta carenza di titolo abilitativo, sia sotto il profilo paesaggistico che urbanistico” (T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 02/01/2024, n.35), “indipendentemente, cioè, dalla tipologia di abuso compiuto e dal titolo edilizio che la normativa richiede per realizzare l'intervento”, DIA o permesso di costruire (T.A.R. Campania, Napoli, sez. VII, 02/05/2023, n. 2626; sez. III, 13/04/2022, n. 2524).

Ed invero, “Gli interventi edilizi ricadenti in zona assoggettata a vincolo paesaggistico e comportanti un'alterazione dell'aspetto esteriore dell'immobile sono sempre assoggettati alla previa acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica. Di conseguenza, quand'anche le opere realizzate fossero pertinenziali o precarie e quindi assentibili con mera d.i.a., l'applicazione della sanzione demolitoria è comunque doverosa ove non sia stata ottenuta la necessaria autorizzazione paesistica” (T.A.R. Campania, Napoli, sez. VI, 18/04/2017, n.2114).

VI.2.9. Ciò posto, l'ordinanza di demolizione gravata deve ritenersi sorretta da adeguata e autosufficiente motivazione, essendo rinvenibile la compiuta descrizione (morfologica, costruttiva, dimensionale, oltre che ubicativa, mediante puntuale indicazione degli estremi della via e del numero civico) delle opere abusive, nonché l'individuazione delle violazioni accertate (interventi eseguiti in difformità essenziale o in totale assenza dal permesso di costruire, rilevati, come indicato nello stesso oggetto, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 27 e 31 del d.P.R. n. 380/2001, in territorio vincolato).

VI.2.10. Ed invero, “Il provvedimento con cui è ingiunta, sia pure a distanza di tempo, la demolizione di un immobile abusivo e non assistito da un titolo legittimo, per la sua natura vincolata e rigidamente ancorata al sussistere dei relativi presupposti in fatto e in diritto, non richiede motivazione in ordine alle ragioni di pubblico interesse (diverse da quelle inerenti al ripristino della legittimità violata) che impongono la rimozione dell'abuso, neanche nel caso in cui l'ingiunzione di demolizione sia disposta a distanza di tempo dalla realizzazione di tal abuso” (Cons. di St., sez. VII, 11/04/2024, n.3315), “il titolare attuale non sia responsabile dell'abuso e il trasferimento non denoti intenti elusivi dell'onere di ripristino” (Cons. di St., sez. II, 07/03/2024, n. 2220). Ed infatti, “La natura rigidamente vincolata dell'ordine di demolizione comporta, sul piano del *quantum* di motivazione richiesto, che l'Amministrazione non debba esplicitare le ragioni di pubblico interesse sottese all'intervento repressivo, né compiere alcuna comparazione con l'interesse privato sacrificato e ciò anche qualora sia decorso un notevole lasso di tempo dalla commissione dell'abuso. A fronte di un'attività **edilizia** posta in essere *sine titulo*, infatti, la prolungata inerzia dell'Amministrazione non può certo determinare il radicarsi in capo al privato, il quale non è stato destinatario di alcun provvedimento favorevole, di una posizione di legittimo affidamento meritevole di tutela” (T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 08/01/2024, n.288).Ciò significa che “Il decorso del tempo non implica un affidamento legittimo da parte dei proprietari dell'abuso, poiché la tutela del legittimo affidamento si riferisce a provvedimenti amministrativi che generano aspettative stabilite e rapporti giuridici certi, cosa che non si verifica nel caso in cui le opere abusive non abbiano i titoli prescritti” (Cons. di St., sez. VII, 22/01/2024, n. 659).

VI.3. Col terzo motivo di gravame introduttivo, la parte lamenta la violazione e falsa applicazione degli artt. 27 e 31 D.P.R. 380/2001.

VI.3.1. Sostiene parte ricorrente che essendo gli abusi verificatisi in zona vincolata era in ogni caso preclusa l'applicazione dell'art. 31 (con

conseguente sanzione pecuniaria) essendo invece in tali zone possibile contestare gli abusi edilizi solo ai sensi dell'art. 27 del TUED.

VI.3.2. La ricorrente deduce, altresì, l'illegittimità della gravata ordinanza in quanto adottata senza alcuna valutazione in ordine alla sanabilità delle opere medesime, perfettamente ammissibile nell'ipotesi di specie sia da un punto di vista urbanistico, ex art. 36 D.P.R. 380/01, che da un punto di vista paesaggistico, ex art. 167 dl.gs. n. 42/2004.

VI.3.3. Con il sesto motivo di ricorso introduttivo, in particolare, necessariamente collegato al terzo, la parte si duole della violazione della normativa **edilizia** del comune di Torre del Greco: in ogni caso, sostiene, infatti, parte ricorrente, deve affermarsi la completa compatibilità di quanto realizzato con la normativa vigente nel territorio comunale che non vieta nella zona interventi di tal tipo e in particolare con il P.R.G. e il regolamento urbanistico edilizio vigente nel comune di Torre del Greco non avendo tali interventi concretato alcun volume aggiuntivo o aumento di cubatura.

VI.3.4. Le censure sono infondate.

VI.3.5. Orbene, quanto al primo profilo, il D.P.R. n. 380 del 2001, Testo Unico sull'**Edilizia**, referente normativo anche in materia di vigilanza e repressione degli abusi edilizi, sanziona, sul piano amministrativo, la condotta di realizzazione di manufatti edilizi abusivi in una pluralità di disposizioni incriminatici (art. 27, 31, 32 comma 3, 33, 34, 35, 37), ciascuna delle quali corrispondente ad un'autonoma fattispecie di illecito, caratterizzata da propri presupposti e per esse, in relazione alla gravità dell'abuso, prevede tre tipi diversi di sanzione: la demolizione, la sanzione pecuniaria, l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale o anche la confisca amministrativa, tutte strumentali rispetto alla precipua funzione riparatoria dell'ordine urbanistico violato e tendenzialmente applicabili in via alternativa ovvero consequenziale.

Ciò posto, “L'elemento che differenzia il procedimento scoltito dall'art. 27, d.P.R. n. 380/2001 rispetto a quello del successivo art. 31 è rappresentato dal fatto che, nel primo caso, a seguito di accertamento degli abusi il funzionario provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi, nel senso che il funzionario senz'altro può materialmente demolire il manufatto abusivo. Ciò è reso evidente dalle parole 'e al ripristino dello stato dei luoghi'. Nel caso in cui non ricorrano i presupposti per l'applicazione dell'art. 27, d.P.R. n. 380/2001, e dunque il ripristino dello stato dei luoghi sia perseguito dall'Amministrazione secondo il procedimento di cui all'art. 31, essa assegna un termine per l'esecuzione dell'ordine di ripristino da parte dei responsabili dell'abuso con le conseguenze in caso di inottemperanza, scoltite dai successivi commi dell'art. 31 stesso. La differenza tra gli artt. 27 e 31 citati è, dunque, costituita dall'evenienza se il Comune si determini all'immediata demolizione o se fissi il termine di 90 giorni per la spontanea esecuzione da parte del responsabile dell'abuso. Inoltre, l'art. 27 del T.U.E.L. è sempre applicabile sia che venga accertato l'inizio che l'avvenuta esecuzione di interventi abusivi e non vede la sua efficacia limitata alle sole zone di inedificabilità assoluta, nel rispetto dei poteri di vigilanza attribuiti al Comune” (T.A.R. Campania, Napoli, sez. VI, 01/06/2023, n.3379). Tanto precisato, “Con riferimento all'attività di repressione degli abusi edilizi, la decisione del dirigente comunale di procedere ai sensi dell'art. 27, piuttosto che ai sensi dell'art. 31 o 37 d.P.R. n. 380/2001, è espressione di discrezionalità amministrativa e, inoltre, è richiesta una specifica motivazione soltanto nel momento in cui la scelta ricada sulla sanzione ex art. 27 del citato decreto” (Cons. di St., sez. VII, 24/03/2023, n. 3069; sez. VI, 17/10/2022, n. 8808).

Nel caso all'esame, infatti, l'Ufficio Comunale, con le impugnate ordinanze, ha compiutamente adempiuto a tale obbligo motivazionale, applicando un diverso regime sanzionatorio in relazione alle distinte

violazioni e abusi posti in essere dal ricorrente, prevedendo, oltre ad una descrizione materiale delle opere accertate, anche una qualificazione giuridica dell'intervento abusivo, onde consentirne la sussunzione in una delle diverse, e tra loro alternative, fattispecie incriminatrici e nella corrispondente sanzione.

Le fattispecie poi contemplate dall'art. 31 come legittimanti la sanzione demolitoria sono infatti costituite dagli abusi edilizi connotati da maggior gravità, come nel caso in esame, e segnatamente: assenza del permesso di costruire, totale difformità da esso, variazione essenziale rispetto al titolo edilizio. Di conseguenza, la sanzione da irrogare è, necessariamente, quella della demolizione, che non può essere sostituita da un diverso provvedimento affittivo e che comporta l'acquisizione al patrimonio comunale delle aree occupate dalle opere abusive, oltre alle sanzioni pecuniarie aggiuntive in caso di inosservanza.

Né, in considerazione dei ricordati vincoli paesaggistici che interessano l'area in esame, la scelta effettuata dall'Amministrazione è viziata per eccesso di potere, non palesandosi evidenti vizi di travisamento dei fatti o sviamento dalla causa tipica.

VI.3.6. Ciò posto, quanto al secondo profilo, non spetta all'Amministrazione comunale, in sede di adozione delle misure demolitorie e ripristinatorie, alcun dovere di verifica della compatibilità **edilizia** ed urbanistica delle opere abusivamente realizzate, essendo onere del privato attivare i rimedi che l'ordinamento appresta ai fini della sanatoria o dell'accertamento della conformità delle opere abusive.

Ed invero, "una volta appurata l'esecuzione di opere in assenza di permesso di costruire, non costituisce onere dell'Amministrazione Comunale verificare la sanabilità delle stesse (a seguito di accertamento di conformità e/o di verifica di compatibilità paesaggistica) in sede di vigilanza sull'attività **edilizia**, essendo per legge rimessa ogni iniziativa in merito all'impulso del privato interessato; pertanto, l'ordine di demolizione può

ritenersi validamente supportato, come nel caso di specie, dalla mera descrizione degli abusi accertati, la quale costituisce presupposto giustificativo necessario e sufficiente a fondare la spedizione della misura sanzionatoria” (T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 14/10/2022, n. 6341; sez. III, 09/06/2022, n. 3899).

In altri termini, “i provvedimenti di repressione degli abusi edilizi sono atti dovuti con carattere essenzialmente vincolato e privi di margini discrezionali, da adottare a seguito della mera rilevazione dell'esecuzione di un intervento edilizio in assenza del prescritto titolo abilitativo, a nulla rilevando l'eventuale conformità urbanistica e compatibilità paesaggistica delle opere realizzate. In definitiva, il presupposto per l'applicazione della sanzione **edilizia** consiste nel mero difetto del titolo abilitativo, senza che il Comune abbia alcun obbligo di verificare il contrasto delle opere realizzate con le prescrizioni urbanistiche, laddove il ricorrente ha piuttosto l'onere, qualora le opere siano assentibili, di invocarne la sanatoria con le modalità e nei termini all'uopo previsti. Pertanto, ai fini dell'adozione dell'ordine demolitorio è sufficiente la mera enunciazione dei presupposti di fatto e di diritto che consentono l'individuazione della fattispecie di illecito e dell'applicazione della corrispondente misura ripristinatoria prevista dalla legge” (T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 26/10/2018, n. 6295).

Ed infatti, “In presenza di abusi edilizi, la vigente normativa urbanistica non pone alcun obbligo in capo all'autorità comunale, prima di emanare l'ordinanza di demolizione, di verificarne la sanabilità ai sensi dell'art. 36, d.p.r. n. 380 del 2001 e tanto si evince chiaramente dagli artt. 27 e 31, del medesimo d.p.r. n. 380 cit., che obbligano il responsabile del competente ufficio comunale a reprimere l'abuso, senza alcuna valutazione di sanabilità, nonché dallo stesso art. 36 che rimette all'esclusiva iniziativa della parte interessata l'attivazione del procedimento di accertamento di conformità urbanistica ivi disciplinato” (Cons. di St., sez. VI, 11/07/2023, n. 6765). “Da tale constatazione derivano due conseguenze di rilievo, la

prima, sul piano procedimentale, che non è possibile far luogo alla sanatoria d'ufficio dell'abuso, ossia in mancanza di una espressa istanza in tal senso da parte dell'interessato che si carichi della prova dell'eventuale doppia conformità urbanistica ed **edilizia**, in mancanza della quale l'astratta sanabilità non ha alcun rilievo. La seconda conseguenza, sul piano sostanziale, risiede nella circostanza che viene represso e sanzionato anche il c.d. abuso formale che si ha allorché l'opera è considerata abusiva per il solo fatto della sua edificazione, senza il previo rilascio a richiesta dell'interessato del necessario titolo abilitativo edilizio, anche se sussistendo il requisito della c.d. doppia conformità, l'opera abusiva potrebbe essere recuperata alla legalità” (T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 04/04/2023, n. 2121).

VI.3.7. Peraltro, quanto al terzo profilo, non appare ultroneo osservare che, “In materia di autorizzazione paesaggistica “in sanatoria”, la previsione eccezionale di cui all'art. 167, comma 4, d.lgs. n. 42/2004 — che consente l'autorizzazione c.d. “postuma” — ha ad oggetto esclusivamente interventi che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati, abusi cioè tali da determinare un rischio estremamente contenuto di causare un effettivo pregiudizio al bene tutelato” (T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 08/05/2023, n.1078), da escludersi, per le ragioni illustrate, nel caso all'esame (aumento della volumetria e di superfici utili). Ed invero, “La *ratio* dell'introduzione di vincoli paesaggistici generalizzati risiede nella valutazione che l'integrità ambientale è un bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va, pertanto, salvaguardato nella sua interezza. Di qui la regola generale (art. 146, d.lgs. n. 42/2004) che vieta il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi di trasformazione degli immobili o delle sue aree sottoposte a vincolo paesaggistico e la previsione eccezionale che tale autorizzazione postuma consente unicamente per

interventi che 'non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati', cioè per abusi di minima entità, tali da determinare già in astratto, per le loro stesse caratteristiche tipologiche, un rischio estremamente contenuto di causare un effettivo pregiudizio al bene tutelato” (T.A.R. Campania, Napoli, sez. VII, 02/05/2023, n. 2631).

VI.4. Con il quarto motivo di cui al ricorso principale, il ricorrente lamenta la violazione e falsa applicazione dell’art. 31, comma 4 bis, del D.P.R. n. 380/2001.

VI.4.1. Osserva parte ricorrente che l’ordinanza impugnata preannuncia anche l’applicazione, in caso di inottemperanza, della sanzione pecuniaria da 2.000 e 20.000 euro di cui all’art. 31, comma 4 bis, del TUED. Tale norma, è entrata in vigore con la Legge di conversione n. 164/2014 e quindi dal 12 novembre 2014, successivamente alla realizzazione degli abusi. Al caso di specie, poi, prosegue parte ricorrente, indipendentemente dalla data dell’abuso e dalla sua contestazione, non può in ogni caso applicarsi la sanzione pecuniaria perché costituisce portato giurisprudenziale che, essendo gli abusi verificatisi in zona vincolata era in ogni caso preclusa l’applicazione dell’art. 31 (con conseguente sanzione pecuniaria), essendo invece in tali zone possibile contestare gli abusi edilizi solo ai sensi dell’art. 27 del TUED.

VI.4.2. La censura è inammissibile per carenza di interesse.

VI.4.3. Orbene, il provvedimento gravato, ingiunzione alla demolizione, non impone alcuna irrogazione della sanzione pecuniaria di cui all’art. 31, comma 4 bis, conseguente esclusivamente al suo eventuale e perdurante inadempimento. Nella ordinanza n. 66, impugnata, si rinviene, infatti, esclusivamente l’avvertimento:

- “che l’art. 31, comma 4 bis, del D.P.R. 380/01 (comma introdotto dall’art. 17, comma 1, lettera q-bis, legge 164/14, la cui entrata in vigore è del 12.11.2014) dispone: "L’autorità competente, constatata l’inottemperanza,

irroga una sanzione amministrativa pecuniaria di importo compreso tra 2.000 euro e 20.000 euro, salva l'applicazione di altre misure e sanzioni previste da norme vigenti. 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";

- “che con Deliberazione della Giunta Comunale n. 803 del 07/12/2016 la sanzione pecuniaria da applicare è fissata nella misura massima di € 20.000,00 in quanto l'inottemperanza riguarda abusi realizzati sul territorio di Torre del Greco e quindi incidenti su area di cui al comma 2 dell'art. 27 del D.P.R. n. 380/01 e/o su area soggetta a rischio idrogeologico elevato o molto elevato”.

VI.5. Con il settimo motivo di ricorso, la parte lamenta la violazione e falsa applicazione dell'art. 36 del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380.

VI.5.1. Dichiara, all'uopo, parte ricorrente, di avere depositato istanza di accertamento di conformità ex art. 36 della norma in epigrafe e che il Comune resistente non si è mai espresso sulla richiesta. Tanto premesso, prosegue parte ricorrente, la presentazione dell'istanza di sanatoria in epigrafe caduca le ordinanze impugnate stante la completa compatibilità del manufatto realizzato con la normativa urbanistica vigente nel comune di Torre del Greco. Tale conformità alle prescrizioni urbanistiche può essere rilevata dalla P.A. a seguito della già avvenuta presentazione dell'apposita istanza di concessione in sanatoria.

Consolidata giurisprudenza ritiene che in pendenza della domanda di concessione in sanatoria ex art. 13 l. 47/85 è illegittima l'adozione delle sanzioni ripristinatorie e acquisitorie poiché tali attività comporterebbero la distruzione di valori economici a fronte di una non ancora definitiva valutazione sulla non autorizzabilità di opere (C.d.S. sez. V, 7.11.1990 n. 770 in Riv. Giur. **Edilizia** 1991, I, 109 e C.d.S. sez. V, 26.6.1992 n. 581, Foro Amm. 1992, 1378). Esisteva pertanto il preciso obbligo della P.A.,

prima di provvedere all'adozione della sanzione pecuniaria, di esaminare la richiesta di sanatoria e - in caso di diniego - di emettere una nuova ordinanza di demolizione.

VI.5.2. La censura è infondata in fatto e in diritto.

VI.5.3. In primo luogo, il competente Ufficio Comunale ha riferito, senza che in giudizio sia stato dimostrato il contrario, che all'attualità non risulta depositata alcuna istanza di tale tenore: di conseguenza l'impossibilità di esprimersi sulla stessa.

VI.5.4. Tanto chiarito, comunque, si osserva, in secondo luogo, per completezza, che “La mera presentazione, successivamente all'adozione dell'ordinanza di demolizione, della richiesta di accertamento di compatibilità paesaggistica in sanatoria non influisce sulla legittimità dell'ordine di demolizione, che va valutato secondo il principio *tempus regit actum*, né sulla procedibilità del gravame” (T.A.R. Campania, Napoli, sez. VI, 03/04/2023, n.2090). Ed invero, “Il provvedimento di demolizione non è suscettibile di essere paralizzato dalla successiva presentazione di istanze di accertamento di conformità, compatibilità paesaggistica o quant'altro, che non incidono sulla legittimità dei provvedimenti sanzionatori in precedenza emanati, ma unicamente sulla possibilità dell'Amministrazione di portare ad esecuzione la sanzione, autonomamente valutando gli effetti delle sopravvenute istanze a detti fini” (T.A.R. Campania, Napoli, sez. VI, 05/12/2019, n. 5727). Ne consegue allora che “L'intervenuta presentazione della domanda di accertamento di conformità ai sensi dell'art. 36 del D.P.R. n. 380 del 2001 non determina alcuna inefficacia sopravvenuta o invalidità di sorta dell'ingiunzione di demolizione, comportando che l'esecuzione della sanzione è da considerarsi solo temporaneamente sospesa, non restando, comunque, preclusa all'ente l'adozione di ulteriori determinazioni sanzionatorie in esito alla definizione del procedimento originato dalla presentazione di detta istanza” (Cons. di St., sez. VII, 02/04/2024, n.2990).

VI.5.5. Ciò posto, è opportuno anche aggiungere che, “Ai sensi dell'art. 36, comma 3, d.P.R. n. 380/2001, il silenzio serbato sull'istanza di accertamento di conformità oltre il termine di sessanta giorni ha natura di silenzio - significativo, tipizzato per legge come diniego tacito, sicché il relativo procedimento viene a concludersi con la formazione, a tutti gli effetti, di un atto negativo tacito, contro il quale l'interessato ha l'onere di agire tempestivamente in giudizio per dimostrare, in senso contrario, la compatibilità dell'opera realizzata *sine titulo* con la normativa primaria e secondaria, sotto il cui imperio essa ricade” (T.A.R. Campania, Napoli, sez. VII, 24/05/2023, n. 3183; sez. III, 12/01/2023, n.277).

Nella specie, allora, secondo condiviso orientamento, posto che “Nel caso in cui sia stata proposta una domanda di accertamento di conformità, ai sensi dell'art. 36 d.P.R. n. 380/2001, si verifica una sospensione dell'efficacia dell'ordine di demolizione ... nel caso di rigetto dell'istanza di accertamento di conformità l'ordine di demolizione riacquista efficacia” (Cons. di St., sez. VI, 22/11/2023, n. 10033). Ed invero, “a differenza di quanto previsto in materia di condono, nel caso di istanza di accertamento di conformità non vi è alcuna regola che determini la cessazione dell'efficacia dell'ordine di demolizione i cui effetti sono, quindi, meramente sospesi fino alla definizione del procedimento ex art. 36 d.P.R. n. 380/2001” (Cons. di St., sez. VI, 17/11/2023, n. 9875). “Respinta la sanatoria — anche *per silentium* ex art. 36, comma 3, d.P.R. n. 380/2001 — la demolizione, temporaneamente inefficace in pendenza del procedimento di sanatoria, riprende vigore” (Cons. di St., sez. VI, 28/04/2023, n.4287), come, invero, eventualmente avvenuto nel caso all'esame, “con il risultato che non dovrà essere riesercitato il potere sanzionatorio e che la demolizione, come nella specie, potrà (e dovrà) essere portata ad esecuzione dall'onerato una volta rigettata l'istanza, decorrendo il relativo termine di adempimento dalla conoscenza del diniego” (T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 13/02/2023, n.968).

VII. Con il ricorso introdotto per motivi aggiunti, infine, la parte impugnata il provvedimento di irrogazione della sanzione pecuniaria di cui al comma 4 bis dell'art. 31 del d.P.R. n. 380/2001, intervenuto a seguito dell'accertata inottemperanza all'ordine di demolizione n. 66.

VII.1. Secondo quanto si evince dal provvedimento da ultimo gravato, l'irrogazione è avvenuta sulla base dei seguenti presupposti:

a) "con verbale redatto dal Comando di Polizia Municipale in data 10.11.2021, notificato in pari data alla Sig.ra Mennella Gloria, e con verbale redatto dal Comando di Polizia Municipale in data 16.12.2021, notificato in pari data al Sig. Sorrentino Giuseppe, è stata accertata l'inottemperanza al suddetto ordine di demolizione";

b) "Rilevato che il D.L. 12.11.2014 n. 133 c.d. "sblocca Italia", convertito con modifiche dalla Legge 11.11.2014, n. 164, in vigore dal 12.11.2014, ... all'art. 17, c. 1, lett. q-bis, ha inasprito le sanzioni per gli abusi edilizi in caso di mancata ottemperanza all'ordine di demolizione, inserendo, all'art. 31, dopo il c. 4, del DPR n. 380/2001, i seguenti commi: 4-bis. "L'autorità competente, constatata l'inottemperanza, irroga una sanzione amministrativa pecuniaria di importo compreso tra 2.000 euro e 20.000 euro, salva l'applicazione di altre misure e sanzioni previste da norme vigenti. 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";

c) "Rilevato, altresì, che: ... - per le ordinanze di demolizione emesse ai sensi dell'art. 31 del DPR n. 380/2001 e s.m.i., il Comune, qualora alla scadenza del termine fissato per l'esecuzione accerti l'inottemperanza (verbale di inottemperanza), a decorrere dal 12.11.2014, data di entrata in vigore della nuova disposizione, deve applicare tempestivamente la sanzione pecuniaria di importo da 2.000 a € 20.000, con applicazione nella misura massima di € 20.000 qualora l'ordinanza non eseguita riguardi

abusi realizzati sulle aree e sugli edifici di cui al comma 2 dell'art. 27, ivi comprese le aree soggette a rischio idrogeologico elevato o molto elevato;

- la Deliberazione di G.C. n.803 del 7 dicembre 2016, per le opere abusivamente realizzate di che trattasi, poiché incidenti su aree di cui al c. 2 dell'art. 27 del DPR n. 380/2001, e su aree soggette a rischio idrogeologico elevato, impone, ai sensi dell'art. 31, c. 4-bis, secondo periodo, del TUE, l'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria nella misura massima, ossia di importo pari ad € 20.000”;

d) “Preso atto che: "La sanzione pecuniaria è stata introdotta con L. 164/2014 per punire il comportamento omissivo di mancata demolizione, e non per l'aver commesso l'abuso edilizio" (cfr. TAR Salerno, Sez. I, 6.07.2018, n. 1045)”.

VII.2. Parte ricorrente lamenta la violazione di legge e l'eccesso di potere.

VII.2.1. Deduce, in particolare, che l'art. 31, comma 4 bis, del TUED è entrato in vigore con la Legge di conversione n. 164/2014 e quindi a partire dal 12 novembre 2014. Orbene, il Comune non può, quindi, applicare tale sanzione amministrativa accessoria retroattivamente per manufatti realizzati in data anteriore all'entrata in vigore di tale normativa.

VII.2.2. La censura è priva di pregio.

VII.2.3. Ed invero, “la sanzione pecuniaria irrogata a termini dell'art. 31, comma 4-bis, d.P.R. n. 380/2001 consegue ad un autonomo e distinto illecito integrato dalla mancata ottemperanza all'ordinanza di demolizione nel termine di 90 giorni dalla notifica di detta ordinanza; si tratta di una perdurante situazione *contra ius* - caratterizzata dalla novazione oggettiva dell'obbligo del responsabile, che dapprima è quello di demolire l'immobile abusivo ancora suo e poi diventa quello di rimborsare all'Amministrazione le spese sostenute per la demolizione d'ufficio” (T.A.R. Campania, Napoli, sez. VI, 02/11/2023, n.5969).

Quanto alla dedotta irretroattività, si è chiarito che “La sanzione pecuniaria prevista dall'art. 31, comma 4-bis, del d.P.R. n. 380 del 2001 non può

essere irrogata nei confronti di chi — prima dell'entrata in vigore della l. 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” (Cons. di St., ad. plen., 11/10/2023, n.13).

Tale non è il caso all'esame, essendo stata l'ordinanza di demolizione, quivi impugnata, n. 66/R.O. del 22.02.2021, stata adottata e notificata in data decisamente posteriore all'entrata in vigore della Legge di conversione n. 164/2014, quindi, successivamente al 12 novembre 2014, cui è, poi, seguita, decorsi ampiamente i 90 gg. concessi per provvedere alla demolizione delle opere abusive, l'adozione e la notifica dell'Ordinanza R.O. n. 7 del 13.01.2022 di comminazione della sanzione pecuniaria ex art. 31, c. 4-bis, del D.P.R. n. 380/01. La sanzione pecuniaria è stata, cioè, irrogata rispetto ad un illecito, l'inottemperanza, che si è consumato dopo l'entrata in vigore della legge n. 164 del 2014, ossia a partire dal 12 novembre 2014. Di conseguenza, le doglianze lamentate da parte ricorrente si rivelano infondate.

Ciò posto, come correttamente osservato dall'Amministrazione comunale resistente, in caso di abusi realizzati sulle aree e sugli edifici di cui al comma 2 dell'art. 27 del D.P.R. 380/2001, e cioè quelli ricadenti in zona gravata da vari vincoli, la sanzione è sempre irrogata, sulla base della stessa disposizione di legge, nella misura massima di euro 20.000,00.

Ora, l'area su cui insiste il fabbricato oggetto delle opere abusive di cui è causa, oltre a soggiacere al P.R.G. e alle N.T.A. del Piano Regolatore Generale, ricade in zona omogenea: “F/4 – Verde di rispetto” – del PRG vigente, zona P.I.R. – Protezione Integrale con Restauro Paesistico – Ambientale del Piano Territoriale Paesistico dell'Area del Vesuvio. Il territorio comunale è, poi, assoggettato al vincolo idrogeologico, al vincolo di tutela – zona di “notevole interesse pubblico”, alle norme di tutela del

Piano Territoriale Paesistico dell'area del Vesuvio, al vincolo sismico e ai vincoli derivanti dalla perimetrazione del Parco Nazionale del Vesuvio.

VII.2.4. Conseguentemente, si giustifica l'irrogazione della sanzione nella misura massima ed infondate sono anche le doglianze in ordine alla mancata valutazione dell'entità delle violazioni commesse.

La determinazione della sanzione nella massima misura, ex art. 31, comma 4 bis, del D.P.R. n. 380/2001, è, infatti, fissata direttamente dal legislatore e non residua alla P.A. alcuna discrezionalità al riguardo, in quanto l'irrogazione, come detto, è volta a punire non tanto la realizzazione dell'abuso edilizio in sé considerato (che renderebbe rilevante la consistenza e l'entità dello stesso), bensì unicamente la mancata spontanea ottemperanza all'ordine di demolizione legittimamente impartito dalla P.A. per opere abusivamente realizzate in zona vincolata. In altri termini, la condotta omissiva che si intende punire risulta identica sia nel caso di abusi edilizi macroscopici sia nell'ipotesi di abusi più modesti, dato che il disvalore colpito è l'inottemperanza all'ordine di ripristino impartito dall'Amministrazione per rimediare agli abusi perpetrati in quelle particolari e circoscritte aree e in quei particolari e circoscritti edifici, puntualmente indicati dall'art. 27 comma 2, D.P.R. n. 380/2001 (T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 28/08/2017, n. 4146).

VIII. Sulla base delle sovra esposte considerazioni, il ricorso come integrato da motivi aggiunti, non è meritevole di accoglimento.

IX. Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna parte ricorrente alla rifusione, in favore dell'Amministrazione comunale resistente, delle spese di giudizio che liquida in € 3.000,00, oltre

I.V.A. e C.P.A..

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 2 luglio 2024

con l'intervento dei magistrati:

Anna Pappalardo, Presidente

Gabriella Caprini, Consigliere, Estensore

Rosalba Giansante, Consigliere

L'ESTENSORE
Gabriella Caprini

IL PRESIDENTE
Anna Pappalardo

IL SEGRETARIO