

EDILIZIA ED URBANISTICA: Consiglio di Giustizia Amministrativa Regione Sicilia, sentenza 2 gennaio 2025, n. 3, in Urbanistica ed appalti n. 4/2025, pag. 469, con commento di Alessandra Amore: *“L’efficacia temporale dell’ordinanza di demolizione di un’opera abusiva sottoposta a sequestro penale”*, pag. 427

Edilizia ed urbanistica -Ingiunzione di demolizione - Sequestro penale del bene da demolire - Effetti: temporanea inesecutività dell'ingiunzione a demolire – Ragioni -Successiva cessazione del sequestro -Rinotifica dell'originaria ordinanza di demolizione e concessione di un nuovo termine per l'ottemperanza.

Il Collegio ritiene (...) di dover riconsiderare le conclusioni cui è approdato nei precedenti sopra richiamati, con riferimento alla validità, o no, della ingiunzione a demolire adottata in pendenza di un provvedimento di sequestro emesso dall'autorità giudiziaria penale. In particolare, non sembra possa confermarsi l'indirizzo di cui sopra nella parte in cui reputa nulla, nella sostanza per impossibilità dell'oggetto, l'ordinanza comunale a demolire un manufatto abusivo in pendenza del predetto sequestro penale. A ben discernere, l'oggetto di un'ordinanza siffatta, anche perdurante il vincolo penale, esiste nella sua materialità e spiega per intero la sua antigiuridicità. Non si è in presenza insomma di un oggetto "impossibile". Semmai, questo sì, stante quanto sopra considerato in merito all'inesistenza di un obbligo o di un onere di collaborazione contra se con l'autorità amministrativa, per tutta la durata del sequestro l'ordinanza di demolizione non potrà essere eseguita (in assenza della collaborazione dell'interessato nei modi sopra precisati). La provvisoria mancanza dell'esecutività dell'ingiunzione a demolire non può però riverberarsi, a ritroso, sulla validità giuridica del provvedimento. In altri termini, anche qualora ricada su un immobile sequestrato in sede penale, l'ingiunzione a demolire è un provvedimento perfetto e giuridicamente valido, in quanto avente un oggetto individuato e possibile; la medesima ordinanza, invece, è carente di esecutività in ragione di un vincolo esterno rappresentato dal sequestro penale e fintanto che duri l'efficacia del sequestro. Allorquando tale efficacia venga a cessare l'esecutività dell'ordinanza di demolizione, precedentemente sospesa, si riespanderà automaticamente e l'ingiunzione potrà essere eseguita, senza alcuna necessità di un riesercizio dello specifico potere repressivo. Occorre unicamente precisare che la riespansione dell'esecutività dell'ordinanza di demolizione in precedenza adottata, dopo la cessazione del provvedimento di sequestro, non può però conculcare il diritto del soggetto ingiunto di eseguire spontaneamente la demolizione, prestando ottemperanza al relativo ordine, entro il termine di legge. Onde tutelare questo diritto, pertanto, il Comune, una volta acquisita notizia della cessazione del sequestro, dovrà notificare nuovamente l'ordinanza di demolizione già in precedenza adottata all'interessato, a questi concedendo un nuovo termine per l'eventuale ottemperanza.

Conforme: TAR Sicilia -Catania, Sez. I, 7 novembre 2024, n. 3672 e Cons Stato, Sez. VI, 27 marzo 2024, n. 2899.

Difforme: Cns Giust. Ammin. Sicilia, Sez. riun, n. 1175/2014 del 9 luglio 2013, aff. N. 62/2013; Cfr. n. 301/2018 del 12 giugno 2018, aff. N. 200/2016; Cons. Stato, Sez. VI, 17 maggio 2017, n. 2337.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 novembre 2024 il consigliere Giovanni Ardizzone;

Nessuno è presente per le parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado, n.r.g. 105-OMISSIS-, proposto dai signori -OMISSIS-, era stato chiesto l'annullamento del provvedimento n. -OMISSIS-prot. n. -OMISSIS- con cui il Dirigente del servizio edilizia privata del Comune di Palermo aveva disposto la revoca della concessione edilizia n. -OMISSIS-del 30 ottobre 2008 rilasciata in loro favore.

Gli stessi ricorrenti, con motivi aggiunti, chiedevano l'annullamento del *«provvedimento di diffida a demolire e di irrogazione di sanzione pecuniaria»* del 9 ottobre 2012 n. -OMISSIS- (d'ora in poi, solo "n. -OMISSIS-").

1.1. La sig.ra -OMISSIS-, odierna appellante, quale figlia ed erede testamentaria della sig.ra -OMISSIS-, deceduta il -OMISSIS-, si costituiva nel giudizio di primo grado con memoria del 29 ottobre 2021, evidenziando, tra l'altro, che il Comune di Palermo anche nei suoi confronti, con ordinanza n. -OMISSIS- del 22 maggio 2017 prot. -OMISSIS- (d'ora in poi, solo "n. -OMISSIS-"), aveva ingiunto la demolizione dei manufatti abusivamente realizzati sul terreno di proprietà della sua dante causa.

2. Il T.a.r. per la Sicilia ha accolto il ricorso introduttivo, e, per l'effetto, ha annullato il provvedimento di revoca della concessione edilizia n. -OMISSIS-prot. n. -OMISSIS-, mentre ha respinto il ricorso per motivi aggiunti, proposto per l'annullamento del *«provvedimento di diffida a demolire e di irrogazione di sanzione pecuniaria»* n. -OMISSIS-.

3. Per maggiore intelligenza, è utile precisare che con i motivi aggiunti venivano dedotti plurimi profili di illegittimità; i ricorrenti, peraltro, nel corso del giudizio avevano sottolineato la circostanza che *«l'intervenuto sequestro penale del fondo per cui è causa sin dal 2014, condizionerebbe l'esigibilità dell'adempimento dell'ordine demolitorio, con conseguente addotta necessità di sospensione del giudizio per il periodo di operatività del sequestro medesimo»*, come efficacemente sintetizzato dal primo Giudice.

4. Il T.a.r., con la gravata sentenza, ha ritenuto infondata la tesi dei ricorrenti precisando di dovere dare *«continuità alle statuizioni rese dalla Sezione con la citata sentenza n. -OMISSIS-, con cui venne respinto il ricorso – n. -OMISSIS- - promosso dalla signora -OMISSIS- per chiedere l'annullamento dell'ordinanza n. -OMISSIS- del 22 maggio 2017 prot. -OMISSIS-, con la quale il comune di Palermo aveva ingiunto anche nei suoi confronti la demolizione dei manufatti abusivamente realizzati sul fondo in parola. Venne osservato infatti in quella circostanza che "Secondo l'indirizzo giurisprudenziale prevalente...se è vero che la pendenza del sequestro penale*

condiziona l'esigibilità dell'adempimento dell'ordine demolitorio, la stessa, tuttavia, non determina per il privato un'insuperabile ed assoluta impossibilità di eseguire l'ordinanza di demolizione (cfr. anche, TAR Lazio, Roma, sez. II, 2 febbraio 2021, n. 1356 nonché il CGA, sez. giur., 20 dicembre 2019, n. 1074). Il destinatario di quest'ultima ha infatti l'onere di attivarsi presso la competente autorità giudiziaria ordinaria per chiedere il dissequestro...Ne consegue che il sequestro penale è una circostanza che interferisce, in via temporanea, sull'eseguibilità dell'ordine di demolizione...senza incidere sulla legittimità della stessa la quale si fonda pur sempre sul presupposto di fatto consistente negli abusi perpetrati i quali rimangono tali anche in presenza di un sequestro penale. Semmai, il sequestro integra una causa d'illegittimità del successivo provvedimento di acquisizione comunale, giacché la sua pendenza incide, come sopra accennato, sull'esigibilità dell'osservanza all'ordine demolitorio e preclude l'utile decorrenza del termine alla quale è subordinata l'acquisizione stessa... ».

Le altre censure sono state respinte per i seguenti motivi: a) il rinvio disposto dalla legge regionale n. 37/1985 all'art. 7 della l. n. 47/1985 è di tipo dinamico, sicché il richiamo dell'art. 7 nel provvedimento impugnato deve intendersi operato nei confronti del d.P.R. n.380/2001 e segnatamente all'art. 31; b) non sono state violate le garanzie procedurali; c) non sussiste il difetto di motivazione; d) non sono stati erroneamente indicati i destinatari dell'ordine di demolizione, poiché l'art. 31 del d.P.R. n. 380/2001 considera soggetti passivi della demolizione coloro che hanno il potere di rimuovere in concreto il risultato dell'illecito. *«Tale potere compete indubbiamente al proprietario, anche per l'ipotesi in cui non sia responsabile in via diretta»*; e) nessun obbligo sussiste in capo all'Amministrazione di riscontrare le osservazioni relative alla intimata sospensione dei lavori; f) non sussiste alcun difetto di istruttoria; g) non è stato violato l'art. 20 della l.r. n. 4/2003.

5. L'appellante, quindi, con l'odierno gravame ha impugnato la sentenza del T.a.r. n. 1315/2022 nella parte in cui ha respinto il ricorso per motivi aggiunti avverso l'ordinanza di demolizione n. - OMISSIS- e, in primo luogo, ha chiesto la sospensione necessaria del giudizio ex artt. 79, comma 1, del c.p.a. e 295 del c.p.c. , attesa la connessione oggettiva e soggettiva della odierna controversia con quella r.g. n. -OMISSIS- "pendente" - alla data di deposito dell'appello - davanti al medesimo plesso giudiziario. Al riguardo ha osservato che *«oggetto dei due giudizi è il medesimo procedimento amministrativo composto da due ordinanze diverse [...]»*.

Quindi, in forma di critica alla sentenza, ha riproposto i motivi dedotti in primo grado.

Con il primo motivo ha lamentato l'erroneità della sentenza *«per omessa valutazione e considerazione della situazione di fatto e di diritto»* relativa alla sussistenza, a tutt'oggi, di un sequestro preventivo, valido ed efficace, disposto dal GIP di Palermo in data 12 dicembre 2014. Per

l'appellante *«l'ingiunzione di demolire le opere pretesamente abusive è allo stato oggettivamente e giuridicamente impossibile da eseguire ed ottemperare poiché presuppone l'accesso al fondo impedito dal sequestro in atto»*. A sostegno della sua tesi ha richiamato giurisprudenza anche di questo Cgars. Con un secondo motivo ha lamentato l'ulteriore erroneità della sentenza per omessa dichiarazione di tardività della produzione documentale del comune di Palermo in violazione dell'art. 73, comma 1, del c.p.a..

6. Il Comune di Palermo non si è costituito nel presente grado di giudizio.

7. L'appellante, con memoria *ex art. 73 del c.p.a.*, depositata il 18 ottobre 2024, rileva che il Cgars con sentenza n. -OMISSIS-/2023, allegata in atti, si è pronunciato, *«inter partes, in fattispecie strettamente connessa/speculare a quella odierna, di riforma di quella del TAR n. 1969/21 e, per l'effetto,*

di annullamento dell'ordinanza di demolizione del 2017 [...] a fronte dell'esistenza sul terreno in questione di un sequestro preventivo penale valido ed efficace disposto dal GIP di Palermo in data 12/12/14».

8. All'udienza del 20 novembre 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

9. Il Collegio, preliminarmente, rileva che questo Cgars con sentenza n. -OMISSIS- del 17 novembre 2023 ha accolto il ricorso n.r.g. -OMISSIS- avverso l'ordinanza di demolizione n. -OMISSIS-, nel cui contenuto richiamava integralmente l'ordinanza n. -OMISSIS-, oggetto del presente gravame. Difatti l'Amministrazione, con l'ordinanza n. -OMISSIS-, testualmente ha *«ritenuto che occorre, previamente all'acquisizione al patrimonio comunale, che detta ordinanza di demolizione n. -OMISSIS- sia rinnovata anche nei confronti degli eredi della Sig.ra -OMISSIS-, e ciò in omaggio al principio secondo cui l'acquisizione al patrimonio comunale – ovvero la demolizione in danno – essendo una misura prevista per l'ipotesi di inottemperanza all'ingiunzione di demolizione, postula sempre un'inottemperanza da parte di chi è destinato a patirne le conseguenze»*.

Il Collegio, sempre in via preliminare, sottolinea che, quantunque non sia stata disposta fin dal primo grado la riunione dei distinti giudizi avverso le ordinanze di demolizione n. -OMISSIS- e -OMISSIS-, è palese che le rispettive decisioni siano affidate alla soluzione di identiche questioni, essendo altresì analoghe le censure articolate nei distinti giudizi di appello (n.r.g. -OMISSIS- e quello odierno n.r.g. 1146/2022) dalla medesima appellante nei confronti del Comune di Palermo.

Per le suesposte ragioni, il Collegio anche ai sensi dell'art. 88, lettera d), del c.p.a. rinvia alla citata sentenza di questo Cgars n. -OMISSIS- del 17 novembre 2023 cui intende conformarsi e che, in parte, si riporta: *«[...] il Collegio, in via assorbente, ritiene fondato il primo motivo di censura con il quale l'appellante lamenta l'erroneità della sentenza «per omessa valutazione e considerazione della situazione di fatto e di diritto relativa alla sussistenza del sequestro preventivo sul terreno»[...]*

L'appellante muove dall'assunto, incontestato, che «sul terreno in questione vi è tutt'oggi un sequestro preventivo valido ed efficace disposto dal Gip di Palermo in data 12 dicembre 2014», e, di conseguenza, alla stessa è impedito di eseguire l'ordinanza di demolizione.

Al riguardo il Collegio [...] ritiene utile richiamare integralmente il percorso argomentativo di questo Cgars nel parere n. 277 del 23 ottobre 2020, reso nell'Adunanza delle sezioni riunite del 13 ottobre 2020, invero correttamente invocato dall'appellante: «[...] A partire dal parere reso dalle sez. riun. n. 1175/2014 del 9 luglio 2013 (affare n. 62/2013), mutando un precedente indirizzo, questo Consiglio, pur dando atto dell'esistenza di un diverso orientamento giurisprudenziale, ha in sintesi ritenuto:

a) affetto da nullità assoluta qualsiasi atto che manchi degli elementi essenziali, tra cui un oggetto possibile (arg. ex artt. 1346 e 1418 c.c.), e, pertanto, ha giudicato insanabilmente nulla un'ordinanza di demolizione emessa in pendenza di un sequestro penale dell'immobile interessato;

b) inconfigurabile l'onere di chiedere il preventivo dissequestro posto sul destinatario dell'ordine demolitorio il quale «... finisce per imporre al privato una condotta priva di qualsivoglia fondamento giuridico positivo...», giacché non potrebbe «esigersi — e, giuridicamente, non lo si può soprattutto in difetto di un'espressa previsione di legge in tal senso, stante anche il divieto di prestazioni imposte se non che per legge, ex art. 23 Cost. — che il cittadino impieghi tempo e risorse economiche per ottenere l'affrancazione di un bene di sua proprietà da un provvedimento di sequestro, ai soli fini della sua distruzione.» (C.G.A., sez.riun., n. 301/2018 del 12 giugno 2018, aff. n. 200/2016). In altri termini, non potrebbe condividersi «l'assunto della configurabilità di un dovere di collaborazione del responsabile dell'abuso, ai fini dell'ottenimento del dissequestro e della conseguente attuazione dell'ingiunzione» (Cons. Stato, sez. VI, sent. 17 maggio 2017, n. 2337, che richiama C.G.A., parere n. 62/2013 cit.).

11.2. Il Collegio, tuttavia, dopo una approfondita analisi della fattispecie in argomento e del quadro giuridico di riferimento, reputa di dover confermare il secondo principio, ma di dover, invece, riconsiderare la prima statuizione.

11.3. In effetti, siccome condivisibilmente affermato nei precedenti sopra richiamati, non può mai configurarsi un obbligo di chi abbia patito un provvedimento di sequestro di un suo bene, di attivarsi in alcun modo per assicurare l'esecuzione, in pendenza del sequestro medesimo, di una ingiunzione a demolire. Al riguardo sarebbe sufficiente richiamare l'antico principio di civiltà giuridica, scolpito nel brocardo «nemo tenetur se detegere», secondo il quale a nessuno può essere imposto — in assenza di un preciso obbligo giuridico - di attivarsi per danneggiare se stesso e il proprio patrimonio. In tal senso, pertanto, nemmeno è ravvisabile un onere di collaborazione con l'autorità

comunale, onde portare ad esecuzione una ingiunzione a demolire, in pendenza di un sequestro penale.

Soltanto incidentalmente si rileva, tuttavia, che l'assenza di un obbligo o di un onere siffatto, non porta ad escludere che, in casi particolari, chi sia stato colpito da un sequestro penale, e in pendenza del medesimo, possa comunque avere interesse a ottemperare all'ordine di demolizione emanato da una amministrazione comunale, senza attendere l'esito del processo penale. Al ricorrere di questa evenienza difatti, seppur al di fuori di qualunque assetto coercitivo, l'interessato ben potrà richiedere all'autorità giudiziaria penale il dissequestro di un immobile allo scopo di poterlo demolire. Al riguardo, non va invero dimenticato che, nel caso in cui sia stata ravvisata l'abusività di un bene immobile, suscettibile di essere attinto da una sanzione ripristinatoria di carattere reale, il diritto amministrativo e quello penale si muovono su piani differenti e autonomi, ancorché talora intersecantisi. Ed invero, non è da escludere che l'illiceità di un manufatto sia ritenuta soltanto in sede amministrativa e non anche penale e viceversa, fermo restando che in questa ultima ipotesi, ove la sentenza di condanna divenga irrevocabile, troverà applicazione, ricorrendone i presupposti, l'art. 31, comma 9, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, per gli interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali.

11.4. Tanto premesso, il Collegio ritiene, come già accennato, di dover riconsiderare le conclusioni cui è approdato nei precedenti sopra richiamati, con riferimento alla validità, o no, della ingiunzione a demolire adottata in pendenza di un provvedimento di sequestro emesso dall'autorità giudiziaria penale. In particolare, non sembra possa confermarsi l'indirizzo di cui sopra nella parte in cui reputa nulla, nella sostanza per impossibilità dell'oggetto, l'ordinanza comunale a demolire un manufatto abusivo in pendenza del predetto sequestro penale. A ben discernere, l'oggetto di un'ordinanza siffatta, anche perdurante il vincolo penale, esiste nella sua materialità e spiega per intero la sua antigiuridicità. Non si è in presenza insomma di un oggetto "impossibile". Semmai, questo sì, stante quanto sopra considerato in merito all'inesistenza di un obbligo o di un onere di collaborazione contra se con l'autorità amministrativa, per tutta la durata del sequestro l'ordinanza di demolizione non potrà essere eseguita (in assenza della collaborazione dell'interessato nei modi sopra precisati). La provvisoria mancanza dell'esecutività dell'ingiunzione a demolire non può però riverberarsi, a ritroso, sulla validità giuridica del provvedimento. In altri termini, anche qualora ricada su un immobile sequestrato in sede penale, l'ingiunzione a demolire è un provvedimento perfetto e giuridicamente valido, in quanto avente un oggetto individuato e possibile; la medesima ordinanza, invece, è carente di esecutività in ragione di un vincolo esterno rappresentato dal sequestro penale e fintanto che duri l'efficacia del sequestro. Allorquando tale efficacia venga a cessare l'esecutività dell'ordinanza di demolizione, precedentemente sospesa, si riespanderà

automaticamente e l'ingiunzione potrà essere eseguita, senza alcuna necessità di un riesercizio dello specifico potere repressivo.

11.5. Occorre unicamente precisare che la riespansione dell'esecutività dell'ordinanza di demolizione in precedenza adottata, dopo la cessazione del provvedimento di sequestro, non può però conculcare il diritto del soggetto ingiunto di eseguire spontaneamente la demolizione, prestando ottemperanza al relativo ordine, entro il termine di legge. Onde tutelare questo diritto, pertanto, il Comune, una volta acquisita notizia della cessazione del sequestro, dovrà notificare nuovamente l'ordinanza di demolizione già in precedenza adottata all'interessato, a questi concedendo un nuovo termine per l'eventuale ottemperanza.

Il Collegio, quindi, sulla base di tale condiviso orientamento giurisprudenziale ritiene fondata la censura di erroneità della sentenza che ha ritenuto irrilevante la pendenza di un sequestro, ai fini della legittimità di un ordine di demolizione, della sua eseguibilità e della validità dei conseguenti provvedimenti sanzionatori, in ragione della possibilità del destinatario dell'ordine di demolizione di ottenere il dissequestro del bene ai sensi dell'art. 85 disp. att. c.p.p.

Il Collegio, infatti, in primo luogo, rileva che, da un lato, il Comune di Palermo non ha contestato che l'immobile sia attualmente sottoposto a sequestro e, dall'altro, lo stesso Comune, comunque, in applicazione dei principi sopra declinati, una volta venuto meno il vincolo penale, avrebbe dovuto rinotificare l'ordinanza di demolizione.

Pertanto può concludersi che, in costanza di efficacia del sequestro disposto dal GIP di Palermo in data 12 dicembre 2014, la gravata ordinanza di demolizione n. -OMISSIS- risulta ineseguibile, e il Comune, facendosi parte attiva, una volta acquisita notizia della cessazione del sequestro, dovrà notificare nuovamente l'ordinanza di demolizione, già in precedenza adottata, all'interessata, a questa concedendo un nuovo termine per l'eventuale ottemperanza, fatti salvi eventuali altri provvedimenti che l'Amministrazione riterrà di adottare, anche in esito a un possibile riesame istruttorio».

9.1. Il Collegio, comunque, precisa che né l'annullamento del provvedimento di revoca della precedente concessione edilizia n. -OMISSIS-prot. n. -OMISSIS-, disposto nel capo di sentenza di primo grado, non gravato dall'Amministrazione, né l'accoglimento della domanda di annullamento dell'ordinanza di demolizione n. -OMISSIS-, disposto con l'odierna pronuncia, sono idonei a legittimare eventuali opere abusive diverse da quelle oggetto della citata concessione n.-OMISSIS-.

Si ribadisce, ancora, che il Comune, facendosi parte attiva, una volta acquisita notizia della cessazione del sequestro, dovrà notificare nuovamente l'ordinanza di demolizione, già in precedenza adottata, all'interessata, a questa concedendo un nuovo termine per l'eventuale ottemperanza, fatti

salvi eventuali altri provvedimenti che l'Amministrazione riterrà di adottare, anche in esito a un possibile riesame istruttorio.

In conclusione la fondatezza di tale motivo di appello esime il Collegio dallo scrutinio delle ulteriori censure.

10. In ragione della peculiarità della fattispecie appare giusto compensare le spese del doppio grado del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini di cui in motivazione, e, in riforma della gravata sentenza, annulla l'ordinanza di demolizione n. - OMISSIS-.

Spese del doppio grado compensate.

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

Ritenuto che sussistono i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 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 le parti private.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 20 novembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente

Michele Pizzi, Consigliere

Giuseppe Chinè, Consigliere

Giovanni Ardizzone, Consigliere, Estensore

Antonino Caleca, Consigliere