



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2104 del 2014, proposto dai signori Riccardo Baldazzi, in proprio ed in qualità di legale rappresentante *pro tempore* della società La Veranda Snc, Maurizio Baldazzi, Emanuela Baldazzi e Laura Corsi, tutti rappresentati e difesi dall'avvocato Giuseppe Fornaro, elettivamente domiciliata in Roma, piazza Trinità dei Monti, n. 16,

***contro***

- il Comune di Ardea, in persona del Sindaco in carica *pro tempore*, non costituitosi in giudizio;
- il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in persona del Ministro *pro tempore*, l'Agenzia del Demanio, in persona del Direttore *pro tempore*, il Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, e la Guardia di Finanza di Anzio, in persona del Comandante *pro tempore*, tutti rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato pure per legge domiciliati presso la sua sede in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

***per la riforma***

della sentenza del T.a.r. per il Lazio, sede di Roma (Sezione II *ter*), n. 7193 del 27 febbraio 2013, resa *inter partes*, concernente la demolizione di opere abusive e il ripristino dello stato dei luoghi.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dell'Agenzia del Demanio, del Ministero dell'economia e delle finanze e della Guardia di Finanza di Anzio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 novembre 2020 il consigliere Giovanni Sabato (l'udienza si svolge ai sensi dell'art. 4, comma 1, decreto legge 28 del 30 aprile 2020 e dell'art. 25, comma 2, del decreto legge 137 del 28 ottobre 2020 attraverso videoconferenza con l'utilizzo di piattaforma "Microsoft Teams" come previsto della circolare n. 6305 del 13 marzo 2020 del Segretario Generale della Giustizia Amministrativa);

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso n. 1744/2012, proposto innanzi al T.a.r. per il Lazio, sede di Roma, i signori Riccardo Baldazzi, Maurizio Baldazzi, Emanuela Baldazzi e Laura Corsi avevano chiesto l'annullamento del seguente atto:

a) dell'ordinanza di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi del Comune di Ardea in data 5 dicembre 2011 delle opere a servizio dell'attività commerciale svolta dalla società La Veranda S.n.c., perché insistenti su demanio marittimo; mentre con il ricorso n. 1747/2012 (integrato da motivi aggiunti), il signor Riccardo Baldazzi, in qualità di legale rappresentante della società La veranda chiedeva l'annullamento dei seguenti atti:

b) della successiva ordinanza del Comune di Ardea, in data 30 gennaio 2012, di sospensione immediata dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande e di bar ristorante nel locale gestito dalla predetta società;

c) del provvedimento del Comune di Ardea in data 29 febbraio 2012, con cui veniva disposta la chiusura coattiva con opposizione di sigilli al ristorante - bar - albergo della predetta società (atto impugnato coi motivi aggiunti al ricorso n. 1747/2012).

2. A sostegno delle rispettive impugnative, i ricorrenti, in sintesi, avevano dedotto quanto segue:

i) il difetto di legittimazione e di competenza dell'organo dirigenziale del Comune, trattandosi di area asseritamente appartenente al demanio marittimo;

ii) il difetto di legittimazione passiva, trattandosi di area utilizzata dalla predetta società per l'esercizio dell'attività commerciale;

iii) il possesso delle concessioni demaniali; la mancata notificazione della previa diffida a demolire, come prevista dal codice della navigazione;

iv) la mancanza della comunicazione di avviso di avvio procedimentale;

v) la mancata definizione della domanda di sanatoria risalente al 1986;

vi) la mancata considerazione del rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di ristorante - bar - albergo, nonché della licenza n. 25 del 31 agosto 2007 per la rivendita speciale di tabacchi lavorati.

3. Costituitasi in entrambi i giudizi l'Amministrazione comunale, il Tribunale adito (Sezione II *ter*), dopo aver concesso il provvedimento cautelare (ordinanza n. 3320 del 13 settembre 2012) e disposto verifica a cura del Genio Civile di Roma, ha così deciso i gravami al suo esame:

- ha riunito i ricorsi per evidenti ragioni di connessione soggettiva e oggettiva;
- li ha respinti, reputandoli infondati;
- ha compensato le spese di lite.

4. In particolare, il Tribunale: ha ritenuto sussistere la competenza del Comune, trattandosi di repressione degli illeciti edilizi e urbanistici; ha ravvisato la legittimazione passiva dei ricorrenti in base all'art. 54 del codice della navigazione; ha rilevato, alla luce delle risultanze della disposta verifica, che *“i ricorrenti hanno occupato un'area demaniale marittima senza alcun titolo e vi hanno realizzato abusivamente opere inamovibili e incompatibili con la destinazione e disciplina dei beni demaniali”*; ha ritenuto infondate anche tutte le censure sollevate con il ricorso n. 1747/2012 ed i motivi aggiunti tra l'altro, rimarcando che non sussiste alcuna *“contraddittorietà degli atti di sospensione e chiusura”*.

5. Avverso tale pronuncia i signori Baldazzi-Corsi (il signor Riccardo Baldazzi anche nella veste di legale rappresentante *pro tempore* della società La Veranda Snc) hanno interposto appello, notificato il 21 febbraio 2012 e depositato il 13 marzo 2014, lamentando, attraverso sei motivi di gravame (pagine 7-16) ai quali ha fatto seguito la reiterazione dei motivi di primo grado ritenuti non adeguatamente vagliati (16-20), quanto di seguito sintetizzato:

I) sarebbe illogico il ragionamento compiuto dal T.a.r. nel ritenere che anche un dirigente comunale diverso da quello all'uopo demandato poteva emettere l'ordinanza di demolizione impugnata;

II) il T.a.r., nel respingere la censura di difetto di legittimazione passiva, non avrebbe considerato che la società è un soggetto distinto dalle persone fisiche;

III) il T.a.r. non avrebbe considerato i numerosi provvedimenti abilitativi rilasciati dal Comune, la domanda di sanatoria del 27 agosto 1986 rimasta inevasa e la situazione reale dei luoghi;

IV) il T.a.r. nemmeno avrebbe considerato la mancata notificazione della diffida prevista dall'art. 54 del Codice della Navigazione;

V) erronea sarebbe la statuizione reiettiva della censura relativa alla dedotta mancanza dell'avviso di avvio del procedimento oltre alla contraddittorietà tra la richiesta di pagamento dell'indennizzo e l'ordine demolitorio;

VI) il T.a.r. non avrebbe considerato che il Comune, prima di disporre la demolizione delle opere, avrebbe dovuto decidere la domanda di sanatoria ed applicare il Piano paesistico regionale per il recupero dei nuclei edilizi esistenti;

VII) si ripropongono, infine, i motivi di cui al ricorso n. 1747/2012 non esaminati dal Tribunale ed in particolare l'incompetenza dell'organo dirigenziale, il rilascio di numerosi atti abilitativi con richiesta di risarcimento del danno in relazione al valore delle opere realizzate, nonché delle attività commerciali ivi svolte, la mancanza di avviso di avvio del procedimento, la falsità degli assunti dell'Amministrazione, la contraddittorietà e lo sviamento di potere.

6. Gli appellanti hanno concluso chiedendo, in riforma dell'impugnata sentenza, l'accoglimento dei ricorsi di primo grado e quindi l'annullamento degli atti ivi impugnati.

7. Il Comune di Ardea, sebbene ritualmente intimato, non si è costituito in giudizio.

8. In data 20 marzo 2014 si sono costituite in giudizio le Amministrazioni statali.

9. In data 11 febbraio 2020, parte appellata ha depositato memoria chiedendo il rigetto del gravame avuto riguardo, *inter alia*, al fatto che le autorizzazioni demaniali e comunali, cui fa riferimento l'appellante, si riferiscono al mero utilizzo dell'area e delle opere ivi esistenti e non anche alla loro realizzazione.

10. La causa, chiamata per la discussione alla udienza pubblica svoltasi con modalità telematica del 27 novembre 2020, è stata ivi trattenuta in decisione.

11. L'appello è infondato.

11.1 E' infondato il primo motivo d'appello, col quale l'appellante insiste col dedurre il difetto di competenza dell'organo dirigenziale del Comune, in quanto

spetta a tale Ente il perseguimento degli abusi edilizi anche se commessi sull'area demaniale marittima, senza quindi la necessità del concorso degli organi dell'ente preposto alle competenze demaniali, di cui l'appellante lamenta – a torto – la pretermissione. Ciò si desume da quanto disposto dall'art. 35 del d.P.R. n. 380/2001, laddove prevede, al comma 1, che *“qualora sia accertata la realizzazione, da parte di soggetti diversi da quelli di cui all'articolo 28, di interventi in assenza di permesso di costruire, ovvero in totale o parziale difformità dal medesimo, su suoli del demanio o del patrimonio dello Stato o di enti pubblici, il dirigente o il responsabile dell'ufficio, previa diffida non rinnovabile, ordina al responsabile dell'abuso la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi, dandone comunicazione all'ente proprietario del suolo”*. Questo Consiglio ha, di recente, tracciato la linea di demarcazione tra le diverse competenze che si sovrappongono nel caso di abusi edilizi commessi su aree demaniali marittime, ritenendo che *“la necessità dell'apposito titolo edilizio per le opere da eseguirsi dai privati su aree demaniali era ed è espressamente prevista dall'art. 8, d.P.R. n. 380 del 2001 (riproducente il contenuto dell'art. 31, comma 3, l. n. 1150 del 1942, nel testo sostituito dall'art. 10 della l. n. 765 del 1967, nonché implicitamente riconosciuta dall'art. 55, comma 4, codice della navigazione (nella parte richiamante i piani regolatori comunali in materia di nuove opere in prossimità del demanio marittimo); per la realizzazione di opere sul demanio marittimo occorre l'autorizzazione prevista dall'art. 54 cod. nav., anche dopo la delega alle Regioni in materia di demanio marittimo ed il trasferimento ai comuni delle competenze per il rilascio di concessioni demaniali, atteso che tale trasferimento di competenze non ha fatto venir meno la necessità di apposita e specifica autorizzazione, che concorre con la concessione edilizia, sussistendo due diverse finalità di tutela: la riserva all'ente locale del governo e dello sviluppo del territorio in materia di edilizia relativamente alla concessione ad edificare, la salvaguardia degli interessi pubblici connessi al demanio marittimo per quanto attiene all'autorizzazione demaniale”* (cfr. Cons. Stato, sez. II, 8 maggio 2020, n. 2906).

Da tanto consegue che, concentrandosi la competenza al perseguimento di opere edilizie abusive in capo all'ente comunale, non vi era la necessità di acquisire il parere della Capitaneria di Porto, risultando così la relativa censura infondata, ma anche del Consiglio comunale, come pure lamentato col motivo in esame.

Infatti, secondo l'art. 27 del d.P.R. n.380/01, *“Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale esercita, anche secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente, la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale per assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi”*.

11.2 Infondato è il secondo motivo di gravame, col quale l'appellante lamenta il difetto di legittimazione passiva dei soggetti persone fisiche, dovendo l'ordinanza essere notificata alla società *“La veranda S.n.c.”*, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, tant'è che a suo nome venivano richiesti e rilasciati tutti gli atti autorizzatori di cui è minuziosa elencazione nell'atto d'appello. L'infondatezza del motivo si deve al principio di personalità che informa il *genus* delle sanzioni amministrative, al quale l'ordinanza impugnata in prime cure appartiene. Questo Consiglio ha peraltro, di recente, evidenziato che *“la l. 24 novembre 1981, n. 689, che contiene i principi fondamentali in materia di illecito e sanzioni amministrative, si occupa espressamente solo delle sanzioni amministrative pecuniarie, salvo singole previsioni in materia di confisca e di sanzioni accessorie di natura diversa già previste per le originarie ipotesi di reato decriminalizzate; tuttavia le regole sostanziali individuabili all'interno dell'articolato normativo trovano applicazione ad ogni sanzione amministrativa in senso stretto, ancorché non pecuniaria, dovendosi prospettare una interpretazione evolutiva dell'art. 20, comma 1, l. 24 novembre 1981, n. 689 che — nel solco del principio di legalità — resta norma di riferimento anche per le sanzioni amministrative non pecuniarie non derivanti dalla depenalizzazione; ciò a maggior ragione in relazione ai principi sulla attribuibilità del fatto e la responsabilità personale”* (cfr. Cons. Stato, sez. II, 4 giugno 2020, n.3548).

11.3 Infondato è il terzo motivo di gravame, col quale si lamentano la contraddittorietà del comportamento dell'Amministrazione, l'inerzia nell'esame della domanda di sanatoria e la mancata considerazione della situazione reale dei luoghi come rilevabile dalla disposta CTU, in quanto:

- le autorizzazioni demaniali e comunali, cui fa riferimento l'appellante, attengono al mero utilizzo dell'area e delle opere e non alla loro realizzazione;

- *“secondo costante insegnamento giurisprudenziale del giudice amministrativo la mera presentazione dell'istanza di condono non rende invalida l'ordinanza demolitoria la quale, fino al momento dell'eventuale accoglimento della domanda di condono, deve far ritenere comunque abusive le opere edilizie, nel caso di specie, eseguite su porzioni di terreno demaniale”* (cfr. T.a.r. Roma, sez. I, 22 giugno 2018, n. 7006);

- il T.a.r., contrariamente a quanto opinato dall'appellante, ha posto a fondamento della sua decisione le specifiche risultanze della verifica disposta in corso di giudizio e non vi è ragione di ritenere che queste non rispecchino l'effettivo stato dei luoghi.

11.4 Infondato è il quarto motivo di gravame, in quanto l'art. 54 del codice della navigazione, di cui si lamenta la violazione, non prevede la necessità della previa diffida per provvedere alla rimozione delle opere abusive insistenti sul demanio marittimo, prevedendo che, in casi siffatti, il capo del compartimento *“ingiunge al contravventore di rimettere le cose in pristino entro il termine a tal fine stabilito e, in caso di mancata esecuzione dell'ordine, provvede di ufficio a spese dell'interessato”*.

11.5 Infondato è il quinto motivo d'appello, col quale si lamenta il difetto di partecipazione procedimentale, in quanto la recente sentenza dell'Adunanza plenaria 17 ottobre 2017, n. 9 (v. anche Cons. Stato, sez. IV, 29 novembre 2017, n. 5595, nonché Cons. Stato 10 maggio 2018, n. 2799) ha stabilito che *“l'ordine di demolizione è un atto vincolato ancorato esclusivamente alla sussistenza di opere abusive e non richiede una specifica motivazione circa la ricorrenza del concreto interesse pubblico alla rimozione*



*dell'abuso. In sostanza, verificata la sussistenza dei manufatti abusivi, l'Amministrazione ha il dovere di adottarlo, essendo la relativa ponderazione tra l'interesse pubblico e quello privato compiuta a monte dal legislatore. In ragione della natura vincolata dell'ordine di demolizione, non è pertanto necessaria la preventiva comunicazione di avvio del procedimento (cfr. ex multis, Cons. Stato, sez. IV, 12 dicembre 2016, n. 5198), né un'ampia motivazione".*

Nemmeno sussiste la prospettata contraddittorietà tra la richiesta di pagamento dell'indennità di occupazione del suolo demaniale e l'ordine di demolizione, già solo per il fatto che questa si fonda sull'abusiva realizzazione delle opere edilizie insistenti sull'area.

11.6 Infondato è il sesto motivo d'appello, col quale si deduce che il Comune non poteva disporre la demolizione delle opere senza prima pronunciarsi sulla domanda di sanatoria ed applicare il Piano paesistico regionale laddove prevede che i Comuni possano adottare *"varianti speciali per il recupero di nuclei edilizi abusivi perimetrati"*.

Denotano l'infondatezza del rilievo le considerazioni fatte al capo che precede (§ 11.3) per quanto riguarda la pretesa pregiudiziale rilevanza della domanda di condono, alle quali occorre aggiungere che la disciplina pianificatoria in materia paesaggistica non può di certo precludere l'adozione dei necessari provvedimenti sanzionatori di natura edilizia; né può darsi seguito alle illazioni sollevate dall'appellante circa le sottese scelte di campo dell'Amministrazione tra interessi economici divergenti proprio in considerazione del carattere doveroso delle sanzioni edilizie.

11.7 Infondati sono anche i motivi coi quali si ripropongono le censure di cui al ricorso n. 1747/2012 (proposto avverso l'ordinanza di sospensione della somministrazione di alimenti e bevande), non esaminate dal T.a.r., per le seguenti considerazioni:

- parte appellante ripropone la censura di incompetenza del Dirigente del Servizio dello Sviluppo Economico in favore del Servizio del Demanio, ma tale censura è stata esaminata e respinta dal T.a.r. sulla base di quanto statuito dall'art 6 della legge n. 127/1997 e dall'art. 107 del d.lgs n. 267/2000;
- il motivo è quindi, innanzitutto inammissibile perché *“il principio di specificità dei motivi di impugnazione, posto dall'art. 101, comma 1, c.p.a., impone che sia rivolta una critica puntuale alle ragioni poste a fondamento della sentenza impugnata, non essendo sufficiente la mera riproposizione dei motivi contenuti nel ricorso introduttivo”* (cfr. Cons. Stato, sez. V, 26 agosto 2020, n. 5208);
- il motivo è comunque infondato, in considerazione del tenore delle norme richiamate dal T.a.r., che effettivamente assegna all'organo dirigenziale il compito di rilasciare *“i provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi”* (cfr. art. 107, comma 3, lett. f) del d.lgs. n. 267/2000);
- l'appellante ripropone la censura della contraddittorietà tra l'ordinanza ed i plurimi atti autorizzatori e concessori precedentemente rilasciati, trovando l'atto di cui si tratta autonoma giustificazione nella rilevata abusività dei locali in cui viene svolta l'attività;
- va quindi condivisa la motivazione posta dal T.a.r. a sostegno del rigetto della censura che l'appellante si limita in questa sede a riproporre senza formulare alcun rilievo critico nei riguardi della sentenza impugnata, così incorrendo nella medesima causa d'inammissibilità testé rilevata;
- circa la contraddittorietà con l'inerzia dell'Amministrazione sulla domanda di sanatoria, valgono le considerazioni sopra svolte, mentre, per quanto riguarda la pretesa inattuabilità dell'ordinanza per la parziale presenza dei manufatti su proprietà privata, occorre osservare, nel senso dell'infondatezza anche di tale rilievo, che l'ordinanza riflette la considerazione necessariamente unitaria delle attività commerciali svolte nei medesimi locali;

- parimenti inammissibile per violazione dell'art. 101, comma 1, c.p.a. è la censura relativa al difetto di partecipazione procedimentale, che l'appellante si limita a riproporre senza formulare alcuna considerazione critica per superare le argomentazioni poste dal T.a.r. a sostegno della sua reiezione e che peraltro sono da condividere, essendo l'appellante venuto a conoscenza dell'attivazione del procedimento attraverso la partecipazione agli accertamenti preliminari e la notifica del verbale di accertamento del 9 settembre 2011;
- secondo consolidato orientamento giurisprudenziale, infatti, *“non sussiste violazione dell'art. 7, l. 7 agosto 1990, n. 241 se all'interessato è stata comunque data aliunde informazione dell'avvio del procedimento, con conseguente possibilità di rappresentarvi le proprie valutazioni; ciò in quanto la succitata disposizione non deve essere interpretata ed applicata in modo formalistico, ma con riferimento alla sua ratio, di assicurare la partecipazione del privato interessato al procedimento amministrativo, con la conseguenza che l'eventuale omissione dell'adempimento non determina illegittimità dell'azione amministrativa, laddove il destinatario abbia avuto, comunque e aliunde, conoscenza del procedimento in corso, con conseguente possibilità di parteciparvi”*;
- l'infondatezza delle censure di cui al quarto riproposto motivo del ricorso di primo grado, col quale si ripropongono le censure precedentemente articolate, si desume dalle superiori considerazioni afferenti all'irrelevanza della proposizione di domanda di condono inesitata ed alla rilevata abusività delle opere edilizie insistenti su demanio marittimo, come tale peraltro sottoposto a vincolo paesaggistico perché rientrante nella fascia di 300 dalla linea del mare;
- inammissibile è anche il quinto (ed ultimo) motivo, col quale si ripropongono le censure di primo grado, anche in tal caso non avendo l'appellante articolato deduzioni al fine di superare gli argomenti spesi dal T.a.r. nel respingerle e che per giunta meritano condivisione, stante la competenza del Comune ad adottare

provvedimenti interdittivi di attività svolte in locali edificati in mancanza dei necessari atti di assenso edilizio e su particelle di proprietà demaniale;

- va quindi respinta la domanda di risarcimento del danno proposta dall'appellante (pagina 18 dell'appello), fondandosi sulla illegittimità degli atti sopra censurati e che, per le ragioni anzidette, è risultata insussistente.

11. In conclusione, l'appello è infondato e deve essere respinto.

12. Sussistono nondimeno giusti motivi, stante la particolarità della vicenda, per disporre la compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto (n.r.g. 2104/2014), lo respinge.

Spese del presente grado di giudizio compensate.

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

Così deciso dalla Sesta Sezione del Consiglio di Stato, con sede in Roma, nella Camera di Consiglio del giorno 27 novembre 2020, convocata con modalità da remoto e con la contemporanea e continuativa presenza dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Giovanni Sabato, Consigliere, Estensore

Davide Ponte, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Giovanni Sabato**

**IL PRESIDENTE**  
**Luigi Maruotti**

IL SEGRETARIO

LAVORI PUBBLICI