

Ordinanza di rimozione e smaltimento di rifiuti con connessa bonifica dei suoli e demolizione delle opere abusive

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. III 8 novembre 2021, n. 7051 - Guastaferrò (avv. Manfredonia) c. Ente Parco Nazionale del Vesuvio (Avv. distr. Stato).

Sanità pubblica - Ordinanza di rimozione e smaltimento di rifiuti con connessa bonifica dei suoli e demolizione delle opere abusive.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

I. Parte ricorrente, proprietario di un fondo con retrostante fabbricato sito in Terzigno e riportato in Catasto al fg. 25, p.lle nn. 39 e 54, agisce per l'annullamento dell'ordinanza di demolizione n. 20 del 2016 dell'Ente Parco Nazionale del Vesuvio, con la quale si ingiunge, oltre agli interventi di rimozione e smaltimento dei rifiuti ivi riscontrati con connessa bonifica dei suoli, la demolizione delle opere abusive accertate, con contestuale ripristino dello stato dei luoghi.

I.1. A tal proposito, specifica che una parte del fondo, precisamente la particella 39, è destinata, sin dalla fine degli anni '80, al servizio dell'attività artigianale di venditore e manutentore di pneumatici per veicoli. All'interno dell'altra parte del fondo, ovvero nella particella n. 54, insisterebbe, invece, un modesto manufatto in muratura con appendice in legno, di risalente costruzione, oggetto di lavori di sostituzione del tetto di copertura.

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

a) violazione e falsa applicazione dell'art. 29 L. n. 394/2001, della legge 394/91, delle Norme tecniche di attuazione del Piano del parco, del D.P.R. n. 380/2001, dell'art. 3 della legge 241/90 e del d.P.R. 5.06.1995;

b) eccesso di potere per difetto assoluto di istruttoria, travisamento del fatto, sviamento di potere, motivazione apparente, erronea ed illogica, irragionevolezza manifesta anche per violazione del dovere di proporzionalità.

III. Si è costituita l'Amministrazione intimata, Ente Parco Nazionale del Vesuvio, concludendo per il rigetto del ricorso.

IV. All'udienza pubblica di smaltimento del 26.10.2021, la causa è stata introitata per la decisione.

V. Il ricorso è infondato.

V.1. Orbene, secondo quanto emerge dal contenuto dell'ordinanza gravata:

a) con lettera informativa per CNR n. 9/16 n. prot. 486 del 28.5.2016, agli atti dell'Ente Parco al prot. ingr. n. 2902 del 30.5.2016, il Comando Stazione di Boscoreale del Corpo Forestale dello Stato comunicava che sul lotto sito in agro del Comune di Terzigno, in località "via Panoramica snc", alla via Zabatta n. 293, lo stesso ricorrente si rendeva responsabile di illeciti edilizi ed ambientali, in assenza di titoli abilitativi e/o autorizzativi, consistenti in:

"- sul foglio 25 p.la 39: 1) posizionamento di n. 2 container in metallo delle dimensioni di circa 6,00 x 2,50 mt., uno sul lato nord ed uno sul lato est del lotto; 2) realizzazione di una tettoia con struttura portante in metallo e copertura in lamiera delle dimensioni di circa 4,00 x 4,00 metri con altezza media di circa 3,20 mt., aperta perimetralmente; 3) posizionamento nella parte centrale del lotto, in un'area di circa 70,00 mq di cumuli di materiale inerte, ricoperti da uno strato di vegetazione spontanea, stimati a vista in circa 150,00 mc; 4) posizionamento all'interno della nicchia per le utenze tecnologiche precedentemente realizzata, di un contatore per la distribuzione dell'energia elettrica;

- sul foglio 25, p.la 54: realizzazione di un manufatto realizzato in parte in muratura ed in parte in legno con copertura non omogenea realizzata in parte in legno ed in plastica a forma di tegole, ed in parte in lamiera coibentate; il manufatto realizzato in assenza dei prescritti titoli abilitativi si presenta completo ed in uso e provvisto di mobilio, cucina e servizio igienico, attaccato alle reti tecnologiche. Lo stesso occupa una superficie di circa 40,00 mq presenta varie altezze interne, un volume di circa 95,00 mc. Nella parte antistante il manufatto è presente un'area pavimentata di circa 60,00 mq";

b) "gli abusi sopra descritti ricadono: nella perimetrazione definitiva del Parco Nazionale del Vesuvio; nonché in area soggetta alle norme di attuazione del P.T.P. approvato con D.M. 04.07.2002 del Ministero per i Beni e le Attività Culturali di Concerto con il Ministero dell'Ambiente".

V.2. Ciò posto, i predetti interventi abusivi risultano essere stati realizzati in assenza della autorizzazione di cui all'art. 13 della legge 394/91, a norma del quale il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all'interno del Parco è sottoposto al preventivo nulla osta. L'Ente Parco Nazionale del Vesuvio ha conseguentemente emanato a carico dell'attuale ricorrente l'ordinanza di demolizione e riduzione in pristino n.20 del 11/08/2016, quivi gravata, in dichiarata applicazione del disposto dell'art. 29 della legge 394/1991 a norma del quale la realizzazione di interventi, impianti ed opere all'interno del Parco, in assenza di preventiva autorizzazione dell'Ente, comporta l'obbligo di riduzione in pristino o la ricostituzione di specie vegetali o animali a spese del trasgressore, con la responsabilità solidale del committente, del titolare dell'impresa e del direttore dei lavori in caso di costruzione e trasformazione di opere.



V.3. Non ultima è la considerazione, parimenti contenuta nell'ordinanza gravata, che le attività abusive realizzate violano la vigente normativa nazionale sulle aree protette, contrastano con gli obiettivi strategici del vigente Piano del Parco e violano le Norme Tecniche di Attuazione del Piano del Parco, ivi esemplificativamente richiamate.

VI. Con il primo motivo di ricorso, la parte lamenta la violazione e falsa applicazione dell'art. 29, della L. n. 394/1991 e dell'art. 3 della legge n. 241/90.

VI.1. Il provvedimento impugnato avrebbe ingiunto la demolizione e il ripristino dello stato dei luoghi a causa del fatto che le opere realizzate risulterebbero in contrasto con la citata disciplina del Piano del Parco e che esse sono sarebbero sprovviste del nulla osta a cura dell'autorità tutoria, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 394/1991. Sarebbe, tuttavia, stata omissa qualsivoglia accertamento istruttorio in merito al fatto che le opere ed i manufatti rinvenuti nella proprietà del ricorrente non sarebbero stati realizzati nella vigenza delle norme pianificatorie, o ancora prima, di salvaguardia sopra evidenziate, in quanto risalirebbero non solo ad un'epoca precedente l'approvazione definitiva del Piano del Parco, avvenuta nel 2010, ma addirittura, ad un periodo antecedente la stessa istituzione del Parco nazionale, avvenuta nel lontano 1995.

Premette, all'uopo, come detto, che una parte del fondo, la p.lla 39, è destinata, dalla fine degli anni '80 del secolo scorso, al servizio dell'attività artigianale del ricorrente di venditore e manutentore di pneumatici.

All'epoca della destinazione d'uso della particella n. 39 al servizio dell'attività commerciale ed artigianale del ricorrente non poteva dunque richiedersi alcun nulla osta o autorizzazione preventiva ai sensi degli articoli 6 e 13 della legge 394/1991 per la semplice ragione che non era ancora istituita l'autorità tutoria del vincolo naturalistico, con la logica conseguenza che quanto rinvenuto nella proprietà del ricorrente non avrebbe potuto essere sanzionato ai sensi della sopra richiamata normativa, risultando quest'ultima sopravvenuta rispetto all'epoca di realizzazione delle opere.

La sanzione demolitoria applicata ai sensi dell'articolo 29 della legge 394/1991 sarebbe, pertanto, del tutto illegittima, per difetto del presupposto fattuale e normativo, risultando non integrata, né altrimenti dimostrata, la fattispecie descritta dalla norma, ovvero la realizzazione di un'opera "in difformità dal piano, dal regolamento e dal nulla osta".

VI.2. Ciò posto, lamenta la genericità ed insufficienza della motivazione nella parte in cui, in maniera apodittica ed indimostrata, farebbe discendere, da un'erronea applicazione della norma di diritto rispetto alla fattispecie concreta, l'applicazione della gravissima sanzione demolitoria.

VII. Con il secondo motivo di gravame, la parte lamenta, pertanto, anche la violazione falsa applicazione dell'art. 3 della legge n. 241/90.

VII.1. La motivazione fornita dall'Ente parco in merito alle conseguenze derivanti dalla realizzazione delle opere contestate, nella realtà dei fatti, si rifarebbe a formule stereotipe e predefinite, facilmente desumibili anche dalla sola lettura della legge n. 394/91 e dell'allegato DPR 5/6/95.

Non sarebbe, in altri termini, adeguatamente suffragata né da una compiuta analisi dei fatti sotto il profilo del bene "natura" oggetto di tutela, né da una corretta individuazione delle norme giuridiche che si assumono in ipotesi violate. Riscontro di un palese deficit istruttorio andrebbe ravvisato nell'assenza di un qualsiasi riferimento all'avvenuta effettuazione delle attività istruttorie, implicanti la valutazione in concreto dell'incidenza naturalistica delle opere contestate.

VII.1.1. L'effetto conseguente sarebbe quello di una sproporzione manifesta tra l'interesse pubblico in apparenza perseguito, che è ovviamente quello della protezione della natura, rispetto al pregiudizio recato al compresente interesse del privato.

VII.1.2. Ciò connoterebbe la motivazione sotto il profilo di un totale travisamento del fatto, non avendo l'Amministrazione compiuto quella necessaria istruttoria affinché possa effettivamente sostenersi l'alterazione naturalistica della zona "de qua".

VIII. Le censure, che per connessione logico - oggettiva, possono essere trattate congiuntamente, sono infondate.

VIII.1. Il provvedimento impugnato è finalizzato alla tutela dell'area protetta dettata dalla legge 394/1991 che ha istituito il "Parco Nazionale del Vesuvio" (art. 34) cui si è aggiunta quella contenuta nel DPR 05/06/1995 che ha definito la perimetrazione del Parco Nazionale, istituito l'Ente di gestione e prescritto, al fine di realizzare una più incisiva azione di prevenzione e repressione degli abusi, norme più dettagliate e confacenti alle esigenze del territorio vesuviano.

VIII.2. Per quanto riguarda il vincolo naturalistico ambientale, le opere realizzate dal ricorrente, oltre ad essere state realizzate in assenza del necessario preventivo nulla Osta, contrastano, altresì, con le prescrizioni del Piano del Parco Nazionale del Vesuvio, adottato con Delibera di Giunta della Regione Campania n. 618 del 13/04/2007, approvato nel 2010 e pubblicato sul BURC n. 9 del 19/01/2010.

Ed invero, l'area oggetto dell'intervento abusivamente realizzato ricade in Zona D di promozione economica e sociale e, nello specifico, nell'Unità di paesaggio D2f "nucleo di Taverno al Mauro sulla via Panoramica" a Terzigno e l'intervento in questione viola le NTA del Piano del Parco.

VIII.3. Ciò che, tuttavia, risulta preminente è la fondata considerazione espressa nel provvedimento gravato secondo la quale:

a) da un lato, gli interventi abusivi analiticamente descritti sono stati realizzati in assenza della necessaria autorizzazione di cui all'art. 13 della Legge n. 394/91 ss.mm.ii. per cui il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi,

impianti ed opere all'interno dell'area protetta è sottoposto al preventivo nulla osta dell'Ente Parco; profilo non smentito in fatto;

b) dall'altro, che l'art. 29 della legge 394/91, prevede per il caso della realizzazione di interventi, impianti ed opere all'interno del parco in assenza di preventiva autorizzazione dell'Ente Parco, l'obbligo di riduzione in pristino o la ricostituzione di specie vegetali o animali a spese del trasgressore con la responsabilità solidale del committente, del titolare dell'impresa e del direttore dei lavori.

VIII.4. Quanto al dedotto difetto di istruttoria e di motivazione in ordine al periodo temporale di realizzazione delle opere, a detta di parte ricorrente antecedente all'imposizione dei vincoli tanto da esimere dall'applicazione dei relativi oneri, non può non osservarsi che "l'onere della prova dell'epoca di realizzazione di un abuso edilizio incombe sull'interessato e non sull'amministrazione che, in presenza di un'opera edilizia non assistita da un titolo edilizio che la legittimi, ha solo il potere — dovere di sanzionarla ai sensi di legge" (Cons. St., sez IV 14 febbraio 2012 n.703; Tar Campania —Napoli-sez. VIII 02/07/2010 n. 16569), come effettivamente avvenuto nel caso all'esame.

VIII.5. Infondata è, altresì, la censura relativa al difetto di motivazione del provvedimento impugnato nonché al presunto vizio di eccesso di potere per difetto di istruttoria.

VIII.5.1. Ora, la natura interamente vincolata del provvedimento di demolizione, infatti, fa sì che lo stesso, secondo orientamento giurisprudenziale condiviso, debba ritenersi sufficientemente motivato, in punto di fatto, con riferimento all'abusività dell'opera e alla qualificazione degli abusi edilizi, e, in punto di diritto, con riferimento all'indicazione delle norme di legge violate (*ex plurimis*: TAR Campania, Napoli, sez. III 10 maggio 2010 n. 3395 e 13 luglio 2010 n. 16693).

VIII.5.2. Ne consegue allora anche che "L'ordinanza di demolizione non necessita di una specifica motivazione relativamente al pubblico interesse perseguito, atteso che si tratta di un atto vincolato rispetto al quale l'interesse alla rimozione è *in re ipsa*, ma è sufficiente, *come detto*, che essa contenga l'enunciazione dei presupposti di fatto e di diritto rilevanti ai fini dell'individuazione della fattispecie di illecito e dell'applicazione della corrispondente misura sanzionatoria prevista dalla legge (T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 10/05/2021, n. 5404).

Ciò significa anche che "L'ordinanza di demolizione è atto vincolato che non richiede specifica valutazione delle ragioni di interesse pubblico, né comparazione alcuna con gli interessi privati coinvolti e sacrificati, né motivazione sulla sussistenza dell'interesse pubblico concreto e attuale alla demolizione" (Cons. di St., sez. VI, 19/03/2021, n. 2380; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 05/10/2020, n. 2404) "o, ancora, sulla proporzionalità in relazione al sacrificio imposto al privato" (T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 10/01/2019, n. 137).

Nello specifico, "Ai fini dell'adozione dell'ordinanza di demolizione non è richiesta una motivazione sulla sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale alla demolizione, in rapporto all'effettivo danno all'ambiente o al paesaggio e al già elevato grado di urbanizzazione dell'area; essendo l'interesse pubblico alla demolizione *in re ipsa*, in quanto consistente nel ripristino dell'assetto urbanistico violato" (T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 05/05/2021, n. 3000).

VIII.5.3. Ciò posto, "giammai il decorso del tempo può incidere sull'ineludibile doverosità degli atti volti a perseguire l'illecito attraverso l'adozione della relativa sanzione; infatti, in caso di tardiva adozione del provvedimento di demolizione, la mera inerzia da parte dell'Amministrazione nell'esercizio delle doverose attività finalizzate alla tutela di rilevanti interessi pubblici non consuma il potere di reprimere l'abuso né è idonea a far divenire legittimo ciò che (l'edificazione *sine titulo*) è sin dall'origine illegittimo, realizzando una forma di sanatoria automatica o *praeter legem*. Allo stesso modo, tale inerzia non può certamente radicare un affidamento di carattere "legittimo" in capo al proprietario dell'abuso, giammai destinatario di un atto amministrativo favorevole, idoneo a ingenerare un'aspettativa giuridicamente qualificata" (T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 10/12/2020, n.6025).

VIII.5.4. Né è ravvisabile alcun difetto di istruttoria essendo le opere abusive analiticamente descritte nell'ordinanza gravata, facendosi, peraltro, riferimento all'accertamento di cui alla lettera informativa per CNR n. 9/16 n. prot. 486 del 28.5.2016, agli atti dell'Ente Parco al prot. ingr. n. 2902 del 30.5.2016, con cui il Comando Stazione di Boscoreale del Corpo Forestale dello Stato aveva previamente comunicato che sul lotto in proprietà, sito in agro del Comune di Terzigno, in località "via Panoramica snc", alla via Zabatta n. 293, lo stesso ricorrente si era reso responsabile di illeciti edilizi ed ambientali, realizzati, cioè, in assenza di titoli abilitativi e/o autorizzativi, come individuati nella loro esatta consistenza.

VIII.5.5. Quanto sopra esposto, esime il Collegio dalla necessità di valutare le restanti censure riguardanti, quanto al dedotto difetto di motivazione, l'asserito arbitrario richiamo, nell'indicare le ulteriori NTA del Piano Parco ritenute violate, a mere formule predefinite e stereotipate, invero, meramente desumibili dal testo degli articoli della l. n. 394/1991 e dell'allegato d.P.R. del 5.06.1995, senza, cioè, alcun esplicito accertamento alla concreta lesione apportata ai beni tutelati dalle opere abusive contestate. Oltre a quanto già esplicitato, si fa, all'uopo, applicazione, in via residuale, del tradizionale principio per cui è superfluo l'esame degli altri motivi di ricorso avverso il provvedimento plurimotivato, allorché lo stesso si regga validamente sulle ragioni già enunciate, privando così il ricorrente dell'interesse a contestarne le ulteriori ragioni, poiché dall'eventuale accoglimento delle relative censure non potrebbe derivargli alcuna utilità (giurisprudenza costante; cfr. tra le molteplici pronunce, la sentenza della Sezione dell'11/7/2019 n. 3846: "La loro disamina non potrebbe infatti condurre all'illegittimità del provvedimento, atteso che, nel caso di provvedimento affidato a più ragioni giustificatrici, è sufficiente che una sola di esse superi il vaglio giurisdizionale (giurisprudenza consolidata; cfr., per tutte, la sentenza di questa Sezione del 3/10/2018 n. 5782: "In caso di provvedimento plurimotivato, il rigetto di doglianza volta

a contestare una delle ragioni giustificatrici comporta la carenza di interesse della parte ricorrente all'esame delle ulteriori doglianze volte a contestare le altre ragioni giustificatrici, atteso che, seppur tali ulteriori censure si rivelassero fondate, il loro accoglimento non sarebbe comunque idoneo a soddisfare l'interesse del ricorrente ad ottenere l'annullamento del provvedimento impugnato, che resterebbe supportato dall'autonomo motivo riconosciuto sussistente" (T.A.R. Campania - Napoli, sez. III, 22/10/2015, n. 4972) ed inattaccabile)".

VIII.5.6. Conclusivamente, "E' legittima l'ordinanza di eliminazione o rimozione delle opere abusive e di ripristino dello stato dei luoghi, adottata dal Direttore generale dell'Ente Parco Nazionale del Vesuvio, ove realizzate in assenza dell'autorizzazione richiesta dall'art. 13 della l. n. 394 del 1991" (T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 28/08/2017, n. 4142).

IX. Sulla base delle sovra esposte considerazioni, il ricorso non è meritevole di accoglimento.

X. Le spese di giudizio seguono la regola della soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

(Omissis)

