



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa in sede di legittimità iscritta al n. 82 del Registro Generale dell'anno 2023, proposta
da

ricorrente

contro

resistente

per l'opposizione

alla sentenza del Tribunale superiore delle acque pubbliche 18 gennaio 2022, n. 8.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Lamezia Terme;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 29 gennaio 2025, il Cons. Giorgio Manca e uditi per le parti gli avvocati come dal verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. - Con il ricorso in trattazione, il Sig. Vincenzo Zubba ha proposto opposizione di terzo avverso la



sentenza del Tribunale superiore n. 8 del 18 gennaio 2022, che ha rigettato il ricorso proposto da Zubba Antonio per l'annullamento dell'ordinanza di demolizione n. 66 del 12 aprile 2019, emessa dal Comune di Lamezia Terme, e dei successivi atti di diniego del condono edilizio. L'impugnazione è proposta sia ai sensi dell'art. 404, primo comma (sull'assunto che il sig. Zubba Vincenzo avrebbe dovuto partecipare al processo in quanto litisconsorte necessario), sia ai sensi del secondo comma della medesima disposizione del codice di procedura civile (e ciò nella veste di avente causa di Zubba Antonio, originario ricorrente nel giudizio definito con la sentenza di cui si chiede la revocazione).

2. - Resiste in giudizio il Comune di Lamezia Terme, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile.

3. - All'udienza del 29 gennaio 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

4. - Il ricorso è inammissibile, sia nella parte in cui impugna la sentenza Tsap n. 8 del 2022 per opposizione di terzo ordinaria, sia nella parte in cui propone opposizione di terzo revocatoria.

5. - Va premesso che, con la sentenza n. 8 del 2022, questo Tribunale superiore - dopo avere acquisito la verifica disposta con ordinanza collegiale del 26 febbraio 2021 - ha concluso nel senso che il fosso Fella e la Fiumara di Betla sono in realtà lo stesso corpo idrico, sul quale (come risulta dalla cartografia che descrive l'andamento dell'alveo del fosso) insiste la particella 1088 del fg. 84 del Comune di Lamezia Terme, in cui ricade l'area di proprietà del sig. Antonio Zubba (fraz. Sambiasse, loc. Chianta, alla via Talete n. 1). Sull'area di sua proprietà, il sig. Zubba ha dichiarato di avere realizzato un manufatto abusivo, consistente in un edificio adibito ad uso commerciale, per la cui sanatoria il 1° ottobre 1986 egli presentò domanda di condono edilizio ai sensi dell'art. 31 della legge 28 febbraio 1985, n. 47.

Pertanto, il fosso Fella è soggetto sia al vincolo *ex lege* di cui all'art. 142, comma 1, lett. c), del d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, sia al vincolo idraulico di cui all'art. 96, lett. f), del regio decreto n. 523 del 1904.

Su tali premesse di fatto e di diritto, il Tribunale ha respinto integralmente il ricorso contro l'ordinanza di demolizione e gli atti di diniego del condono e della sanatoria, in quanto *«trattandosi della mancata sanatoria d'un edificio posto a meno di m 10 dall'alveo del fosso Fella, il presupposto per l'adozione di un'ordinanza di demolizione è non già l'accertamento di responsabilità nella commissione dell'illecito, bensì l'esistenza d'una situazione dei luoghi contrastante con quella prevista nella strumentazione urbanistico-edilizia (cfr. Cons. St., VI, 11 dicembre 2018 n. 6983; id., II, 12 settembre 2019 n. 6147) o per ragioni d'inedificabilità assoluta nell'area d'intervento (sull'art. 96, lett. f del RD 523/1904, da ultimo cfr. Cons. St., VI, 29 novembre 2019 n. 8184; Cass., sez. un., 14 febbraio 2020 n. 8184);*

- quindi, sia il soggetto che abbia la titolarità a eseguire l'ordine ripristinatorio (cioè, in virtù del



diritto dominicale, il proprietario), sia il responsabile dell'abuso (nella specie, lo stesso sig. Zubba) sono destinatari, ai sensi dell'art. 31, co. 2 del DPR 380/2001, della sanzione reale del ripristino dei luoghi; [...] da ciò discende la piena legittimità della notifica dell'ordinanza al ricorrente qual responsabile dell'abuso, onde questi è immediatamente obbligato a provvedervi».

6. - Come è noto, l'estensione al giudizio amministrativo dell'opposizione di terzo discende dalla sentenza 17 maggio 1995 n. 177 della Corte Costituzionale, con la quale venne dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 28 e 36 della legge n. 1034 del 1971, nella parte in cui gli stessi non prevedevano l'opposizione di terzo ordinaria tra i mezzi di impugnazione esperibili avverso le sentenze del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali.

Secondo la Corte costituzionale, *«l'esigenza del rimedio è [...] desunta dalla constatazione della possibilità che - nonostante la regola generale, dettata dall'art. 2909 del codice civile, dell'inefficacia della sentenza nei confronti di soggetti diversi dalle parti del processo a conclusione del quale essa sia stata pronunciata - si presentino casi in cui, per effetto della cosa giudicata, venga a determinarsi una obbiettiva incompatibilità fra la situazione giuridica definita dalla sentenza e quella di cui sia titolare un soggetto terzo rispetto ai destinatari della stessa. Il mezzo di impugnazione di cui si tratta trae perciò ispirazione da tale evenienza e consente a coloro che non sono stati coinvolti nel processo di far valere le loro ragioni, infrangendo lo schermo del giudicato per rimuovere il pregiudizio che da esso possa loro derivare. Ciò sia nel caso che la situazione vantata dall'opponente ed incompatibile con quella affermata dal giudicato venga considerata dal diritto sostanziale prevalente rispetto a quest'ultima, sia nel caso che la sentenza cui ci si oppone risulti [...] pronunciata senza il rispetto di regole processuali».*

La Corte ha evidenziato due distinte situazioni:

- il caso in cui *«un controinteressato, parte necessaria, sia stato pretermesso e non abbia potuto far valere le sue ragioni»;*
- il caso di soggetti diversi dai destinatari in senso formale della sentenza, posto che vi sono casi in cui *«l'azione amministrativa, direttamente o di riflesso, coinvolge per sua natura una pluralità di soggetti che non sempre sono ritenuti parte necessaria nelle controversie oggetto del giudizio»;* e poiché il processo amministrativo, *«come attualmente configurato, si svolge normalmente tra i soggetti interessati dall'atto impugnato, è possibile che la sentenza che lo conclude possa poi dar luogo, per la sua attuazione, ad altri procedimenti interferenti su rapporti facenti capo a soggetti che non dovevano o, in alcuni casi, addirittura non potevano partecipare al processo e dunque diversi dai destinatari in senso formale della sentenza medesima».*

7. - La giurisprudenza amministrativa ha successivamente approfondito le indicazioni della Corte costituzionale, precisando (Consiglio di Stato, Ad. Plen., 11 gennaio 2007, n. 2), che *«la*



legittimazione a proporre la opposizione di terzo, nei confronti della decisione amministrativa resa tra altri soggetti, va riconosciuta: a) ai controinteressati pretermessi; b) ai controinteressati sopravvenuti (beneficiari di un atto consequenziale, quando una sentenza abbia annullato un provvedimento presupposto all'esito di un giudizio cui siano rimasti estranei); c) ai controinteressati non facilmente identificabili; d) in generale ai terzi titolari di una situazione giuridica autonoma ed incompatibile, rispetto a quella riferibile alla parte risultata vittoriosa per effetto della sentenza oggetto di opposizione», specificandosi altresì che «non sono legittimati i titolari di una situazione giuridica derivata ovvero i soggetti interessati solo di riflesso (ad es. soggetti legati da rapporti contrattuali con i legittimati all'impugnazione)».

In particolare, la posizione del ricorrente in opposizione, in contrasto con la sentenza pronunciata e che risulta da questa pregiudicata, si caratterizza anche per il fatto che il titolare abbia avuto, o no, la possibilità di agire in giudizio avverso le parti costituite.

8. - In questo contesto, anche alla luce della nuova formulazione contenuta nell'art. 108, primo comma, del codice del processo amministrativo (di cui al d.lgs. n. 104 del 2010), il Consiglio di Stato afferma costantemente (per tutte cfr. sezione quarta, 17 agosto 2023, n. 7798) che, nel processo amministrativo, l'opposizione di terzo di cui al citato art. 108, primo comma, c.p.a. (ossia l'opposizione di terzo ordinaria) non può essere proposta né da colui che aveva l'onere di immediata impugnazione, in quanto direttamente leso dall'atto amministrativo, né dal cointeressato che, come tale, non ha la qualità di litisconsorte necessario né dall'avente causa o successore a titolo particolare di una delle parti del precedente giudizio che, a causa dei limiti soggettivi e dell'estensione soggettiva del giudicato, non può considerarsi estraneo allo stesso (salvo il caso dell'opposizione di terzo revocatoria di cui all'art. 404, secondo comma, c.p.c. e all'art. 108, secondo comma, c.p.a.).

9 – Nell'applicare gli enunciati principi al caso di specie, vanno anzitutto precisati i termini entro i quali si può ritenere che tali principi siano riferibili anche al processo davanti al Tribunale superiore delle acque pubbliche. In particolare, posto che nel corpo delle disposizioni del regio decreto n. 1775 del 1933 sul contenzioso (il Titolo IV) manca una norma espressamente dedicata alla ammissibilità dell'opposizione di terzo nei confronti delle sentenze del Tsap, si tratta di stabilire se l'assenza di una disciplina specifica implichi il rinvio alle corrispondenti norme in materia del codice del processo amministrativo, in forza dell'art. 208 del citato testo unico (secondo cui: «*Per tutto ciò che non sia regolato dalle disposizioni del presente titolo si osservano [...] pei ricorsi previsti nell'art. 143, le norme del Titolo III, Capo II del T.U. 26 giugno 1924, n. 1054, delle leggi sul Consiglio di Stato*»). Tuttavia, se anche si concordi sulla necessità di applicare, per le sentenze emesse ai sensi dell'art. 143, le leggi sul processo amministrativo, il richiamo non potrebbe essere fatto direttamente al testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato del 1924 – nel quale mancava la previsione dell'opposizione



di terzo, così come era assente negli artt. 28 e 36 della legge n. 1034 del 1971, come si evince dall'intervento della Corte costituzionale che con la sentenza sopra richiamata ha sancito l'illegittimità costituzionale di tale mancanza nel processo amministrativo – ma il riferimento è costituito ormai dall'art. 108 del codice del processo amministrativo. Il citato art. 208 del regio decreto n. 1775 del 1933, quanto alle controversie di legittimità di cui all'art. 143 del medesimo testo unico, prevede infatti il rinvio esterno (formale e mobile) alle norme di cui al testo unico 26 giugno 1924, n. 1054 (*Testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato*), da intendersi riferito attualmente al codice del processo amministrativo approvato con il decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (come affermato in diverse occasioni dalle Sezioni unite della Corte di cassazione: cfr. n. 24146 del 2017; 31 maggio 2023, n. 15281).

Pertanto, in forza del rinvio istituito dall'art. 208 e in assenza di disposizioni del Regio decreto n. 1775 del 1933 dedicate alla opposizione di terzo nelle controversie di legittimità di cui al citato art. 143, in queste trova applicazione l'art. 108 del codice del processo amministrativo ((il quale, peraltro, sotto il profilo sostanziale, contiene la medesima disciplina di cui all'art. 404 c.p.c.).

10. - Ciò posto, nel caso di specie l'opposizione di terzo ordinaria proposta da Zubba Vincenzo è inammissibile per due ragioni autonome: sotto un primo profilo non sussiste, in capo al ricorrente, la legittimazione ad impugnare tenuto conto della sua veste (non di controinteressato pretermesso ma semmai) di cointeressato, posto che egli avrebbe dovuto impugnare l'ordinanza di demolizione, e gli altri atti successivi, nell'ordinario termine di decadenza decorrente dalla notifica o dalla piena conoscenza (il che, peraltro, il sig. Zubba Vincenzo ha fatto mediante la proposizione del ricorso R.G. n. 196/2022). Come infatti aveva sottolineato già la sentenza di cui si chiede la revocazione, «sia il soggetto che abbia la titolarità a eseguire l'ordine ripristinatorio (cioè, in virtù del diritto dominicale, il proprietario), sia il responsabile dell'abuso (nella specie, lo stesso sig. Zubba) sono destinatari, ai sensi dell'art. 31, co. 2 del DPR 380/2001, della sanzione reale del ripristino dei luoghi; [...]», posto che (come da ultimo sottolineato da Consiglio di Stato, sezione settima, 14 gennaio 2025, n. 229) anche l'art. 35 del citato testo unico sull'edilizia, «nella parte in cui prevede che l'ordine di demolizione, nel caso di interventi abusivi eseguiti su suoli del demanio o del patrimonio dello stato, debba essere rivolto al “responsabile” dell'abuso [...] [va] letto, anche coordinandolo con le altre disposizioni sanzionatorie del D.P.R. n.380 del 2001, come norma che ricomprende, non solo i soggetti a cui è addebitabile la realizzazione dell'opera sine titolo, ma anche coloro che, non rimuovendola, contribuiscono di fatto a farla indebitamente permanere sul suolo pubblico. A voler diversamente opinare, tutte le volte in cui [...] la persona del proprietario e/o dell'utilizzatore del bene abusivo non coincida con quella del responsabile materiale dell'abuso, l'amministrazione si troverebbe nell'impossibilità di porre rimedio ad una riscontrata situazione di contrasto con la



normativa urbanistica e più in generale, illecita. [...] In secondo luogo, l'interpretazione restrittiva della disposizione [...] si rivela vieppiù inesatta, considerando che in generale il provvedimento demolitorio, alla cui categoria generale appartiene, come species anche quello previsto dall'art. 35 del D.P.R. n. 380 citato, perseguendo la finalità obiettiva di ripristinare l'ordine urbanistico violato, ha natura sanzionatoria reale e dunque opera necessariamente, in via ambulatoria. Il che significa che può essere rivolta anche nei confronti del proprietario e/o del possessore del bene, ancorché non responsabili dell'abuso, come sostenuto sia dall'Adunanza Plenaria n. 9 del 2017 che, più recentemente, dall'Adunanza Plenaria n. 16 del 2023. [...] In terzo luogo, l'interpretazione del primo giudice va disattesa perché, se accolta, avrebbe come effetto inammissibile quello di consentire all'utilizzatore di un bene illecito di continuare a servirsi dello stesso, in contrasto col principio generale che vieta a chiunque di trarre profitto da un fatto illecito».

11. - Sotto altro profilo, l'opposizione di terzo ordinaria proposta da Zubba Vincenzo è inammissibile anche per la sua veste di avente causa da Zubba Antonio (il padre, da cui ha ricevuto in donazione, con atto del 4 dicembre 2015, la quota pari a un terzo del compendio di via Talete n. 1), e quindi, come si è già osservato, soggetto al quale si estende il giudicato ai sensi dell'art. 2909 cod. civ.

12. - Infine, è inammissibile anche l'opposizione di terzo revocatoria (nella parte in cui deduce il dolo di una parte del processo definito con la sentenza Tsap n. 8 del 2022).

13. - Segnatamente, l'opposizione è inammissibile per tardività, considerato che il ricorrente Zubba Vincenzo ha avuto conoscenza della sentenza del Tsap n. 8/2022 fin dal 19 maggio 2022, data in cui egli ha proposto il ricorso R.G. n. 196/2022 avverso l'ordinanza comunale n. 46 del 21 marzo 2022 avente per oggetto l'ordine di chiusura dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande in via Talete n. 1. In detto atto di ricorso si richiama la sentenza e se ne indicano gli estremi. Nel medesimo ricorso, inoltre, si sostiene che «*solamente a metà dicembre 2022*» il ricorrente «*riusciva a recuperare copia della sentenza n. 8/2022 [...]*» (circostanza, tuttavia, smentita da quanto rilevato sopra); e che nello stesso periodo ha avuto conoscenza della «*Relazione resa dal verificatore nel giudizio instaurato dal sig. Zubba Antonio*» (che costituirebbe la prova del dolo revocatorio).

Pertanto, l'opposizione di terzo è stata notificata dopo il 5 gennaio 2023, senza che nel ricorso sia stato indicato il giorno a partire dal quale il ricorrente ha avuto conoscenza o ha scoperto il dolo o la collusione a suo danno (avendo indicato una data del tutto incerta e in ogni caso mancante della indicazione della prova del dolo, facendo riferimento alla proposizione di una querela nei confronti del verificatore, che non è depositata né si hanno notizie sul suo esito).

Pertanto, ai sensi degli articoli 325, primo comma, 326, primo comma e 405, secondo comma, del codice di procedura civile, nonché dell'art. 92, secondo comma, c.p.a., il termine per la proposizione dell'opposizione di terzo revocatoria era ampiamente decorso all'epoca della notifica del ricorso (in



termini cfr. Corte di cassazione, sezione seconda civile, 20 maggio 2011, n. 11259, secondo cui la citazione per l'opposizione di terzo deve ritenersi nulla o inammissibile per la violazione dell'art. 156, secondo comma, c.p.c. quando non siano rispettati i modi e i termini stabiliti dagli articoli 404, secondo comma, 405, secondo comma, 325 e 326 c.p.c., *«i quali subordinano, tra l'altro, l'ammissibilità della opposizione di terzo revocatoria all'osservanza di termini perentori, decorrenti dal giorno della scoperta del dolo e della collusione in danno del terzo e della relativa prova, la cui data deve essere, a tal fine, indicata nell'atto introduttivo del relativo giudizio, in quanto la sua omissione ne sarebbe causa di nullità, ai sensi dell'art. 156, secondo comma, cod. proc. civ.»*).

14. - In conclusione, il ricorso è integralmente inammissibile.

15. - La disciplina delle spese giudiziali segue la regola della soccombenza, nei termini di cui al dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Condanna il ricorrente Zubba Vincenzo al pagamento delle spese di giudizio in favore del Comune di Lamezia Terme, liquidate complessivamente in euro 3.000,00 (seimila/00), oltre diritti ed accessori di legge.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, in data 29 gennaio 2025.

Il Relatore

Giorgio Manca

Il Presidente

Antonio Pietro M. Lamorgese

