

Pubblicato il 21/03/2019

N. 00434/2019 REG.PROV.COLL.  
N. 00240/2018 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 per la Puglia**

**(Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

-sul ricorso numero di registro generale 240 del 2018, proposto da Raffaele Carducci, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Nanula, Alessandro Calello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Francesco Muscatello in Bari, Strada Torre Tresca n. 2/A;

*contro*

Comune di Isole Tremiti, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Giacinto Lombardi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Giandonato Uva in Bari, via Giandomenico Petroni n.3;

*-per l'annullamento*

1) dell'ordinanza n. 09 prot. n. 2301 del 30.06.2017, con cui il responsabile del Settore tecnico del Comune di Isole Tremiti ha ordinato di provvedere alla demolizione dei manufatti individuati nella medesima ordinanza con identificativo da n. 01 a n. 06 ed al ripristino della destinazione d'uso per l'unità immobiliare n. 07, unitamente alla rimessa in pristino dello stato dei

luoghi, entro novanta giorni dalla notifica della stessa ordinanza, avvenuta in pari data;

2) di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, in quanto lesivo, ancorché ignoto, ivi compresi il verbale e le risultanze del sopralluogo effettuato in data 05.05.2017, nonché, ove occorra, la nota dell'Ufficio tecnico del Comune di Isole Tremiti prot. n. 3240 del 29.09.2017.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Isole Tremiti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 dicembre 2018 il dott. Carlo Dibello e uditi per le parti i difensori come da verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Il Comune di Isola delle Tremiti ha proposto atto di opposizione ai sensi dell'art. 10 del D.p.r. 1199/1971, ai fini della trasposizione in sede giurisdizionale del ricorso straordinario al capo dello Stato avanzato dal sig. Carducci per ottenere l'annullamento dell'ordinanza di demolizione e di rimessa in pristino stato dei luoghi emanata dall'ente civico, in epigrafe citata.

Il Carducci si è costituito in giudizio ed ha riproposto le conclusioni formulate in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

Il rimedio giurisdizionale è stato esteso al verbale di sopralluogo effettuato in data 5 maggio 2017, nonché alla nota dell'Ufficio Tecnico del Comune di Isola delle Tremiti prot. 3240 del 29 settembre 2017.

Il Carducci assume, in fatto, di essere possessore, da tempo immemorabile, di un suolo sito in agro del Comune di Isola delle Tremiti, suddiviso in due porzioni, la prima delle quali, di circa due ettari, su cui insistono alcuni manufatti, dei quali uno adibito a stalla (oggi ad abitazione) e altre opere di minore entità; la seconda porzione, estesa per circa otto ettari, adibita esclusivamente a pascolo.

Rappresenta, il ricorrente, di avere presentato in data 9 marzo 2004, al Comune di Isola delle Tremiti un'istanza finalizzata al cambio di destinazione d'uso del suddetto immobile da "ricovero bestiame", ad "abitazione dell'allevatore".

Il 28 maggio 2004, il Comune di Isola delle Tremiti, una volta acquisito il parere favorevole della locale Commissione Edilizia Comunale, ha rilasciato l'autorizzazione paesaggistica n. 17/2004.

Detto ultimo atto è stato poi trasmesso alla Soprintendenza territorialmente competente per gli adempimenti di competenza.

Con decreto n. 22948/04 del 21 gennaio 2005, la stessa Soprintendenza ha, tuttavia, annullato l'assenso paesaggistico rilasciato dal Comune di Isola delle Tremiti.

Il Carducci è insorto avverso il decreto di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica con ricorso straordinario al Capo dello Stato, successivamente accolto con decreto del 20 luglio 2009, reso su parere conforme del Consiglio di Stato, sezione seconda, nell'adunanza del 21 gennaio 2009.

Sta di fatto, che in data 5 maggio 2017, tecnici dell'Ufficio Comunale dell'amministrazione intimata hanno effettuato un sopralluogo negli appezzamenti di terreno nella disponibilità del ricorrente, in esito al quale è stata emanata l'ordinanza di demolizione e di ripristino dello stato dei luoghi, meglio descritta in epigrafe.

Il Carducci contesta la legittimità del provvedimento adottato dall'amministrazione comunale e ne invoca l'annullamento sulla base dei seguenti motivi:

- Violazione degli artt. 42 e 97 Cost. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 3 della legge 241/90, degli artt. 3, 6, 10, 22, 31 e 37 del dpr. 380/2001;
- Eccesso di potere per irragionevolezza ed ingiustizia manifeste, travisamento dei fatti, carenza dei presupposti, difetto di motivazione, carenza di istruttoria e sviamento.

Il Comune di Isola delle Tremiti si è costituito in giudizio per resistere al gravame del quale ha chiesto il respingimento siccome infondato nel merito. La controversia è passata in decisione alla pubblica udienza del 13 dicembre 2018.

## DIRITTO

Con il primo motivo di censura, il Carducci lamenta che l'ordinanza impugnata è frutto di evidente carenza istruttoria, poi risoltasi in carenza di motivazione dell'atto assunto dall'amministrazione comunale.

Più in dettaglio, si sostiene che il Comune di Isola delle Tremiti ha rilasciato al ricorrente atto di assenso paesaggistico in data 28 maggio 2004, non solo dopo aver acquisito il parere favorevole della Commissione paesaggistica comunale, ma anche dopo aver incamerato il favorevole pronunciamento dell'Ufficio Tecnico Comunale in ordine al mutamento di destinazione d'uso dell'immobile sub B della narrativa in fatto.

In presenza di atti autorizzativi di siffatta natura, non potrebbe farsi luogo alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi, tanto più in assenza di motivi ostativi al mutamento di destinazione d'uso dell'immobile in questione, non ravvisati nemmeno in occasione del sopralluogo del 5 maggio 2017, posto a base dell'ordinanza impugnata.

In definitiva, *“la pendenza del procedimento di mutamento di destinazione d'uso comportava l'obbligo dell'Amministrazione di pronunciarsi espressamente sullo stesso prima di dare ulteriore corso al procedimento repressivo”* (così, a pg. 6 del ricorso).

Ed ancora, si opina, *“pertanto, il provvedimento sanzionatorio qui impugnato, emesso senza aver prima definito il procedimento scaturente dall'istanza di cambio di destinazione, è manifestamente illegittimo nella misura in cui il potere repressivo è stato esercitato senza tener conto dell'accogliibilità o meno dell'istanza presentata dal concludente il 9 marzo 2004”*.

A tanto dovrebbe aggiungersi il giustificato affidamento del Carducci in ordine alla legittimità del mutamento di destinazione d'uso, atteso che tra

l'altro, il manufatto è legittima residenza /domicilio esclusivo di soggetti conviventi del Carducci anziani, portatori di handicap con invalidità civile totale.

Insomma, nel caso che ci occupa, *“...il provvedimento repressivo non può dirsi sufficientemente motivato con l'affermazione dell'accertata abusività dell'opera, essendo viceversa necessaria la dimostrazione di un interesse pubblico concreto e attuale alla sua rimozione del presunto abuso che tenga conto anche degli interessi del privato...”*

Il motivo è infondato.

Come emerge dalla lettura dell'ordinanza di demolizione, il provvedimento sanzionatorio è stato adottato dall'amministrazione comunale in seguito all'accertata realizzazione di *“manufatti edili autonomi sia strutturalmente che funzionalmente, privi dei prescritti legittimanti permessi di costruire”*.

Tali manufatti sono stati compiutamente descritti e sono risultati consistenti in manufatti adibiti a ricovero di animali di diversa natura, oltre ad un manufatto in muratura adibito a civile abitazione autorizzato, nella sua destinazione originaria, a stalla, di dimensioni in pianta di circa mq 140.

Come sottolineato dalla difesa dell'amministrazione comunale con memoria del 26 marzo 2018, la trasformazione dell'originaria stalla in una villetta di ben 140 mq è avvenuta da parte del Carducci senza mai aver ottenuto alcun titolo edilizio.

E' stata anche accertata la presenza di ulteriori manufatti di cui uno in legno adibito a civile abitazione (ex laboratorio di formaggio) e strutture in legno ed acciaio adibite a ricovero cavalli, di circa 130 mq.

Non sono emerse richieste di sanatoria edilizia e/o condono, ragione per cui si è ritenuto di potere legittimamente ingiungere la demolizione delle opere abusivamente realizzate ed il ripristino dello stato dei luoghi per le opere individuate dal n. 1 al n. 6, mentre per il manufatto individuato con l'identificativo 7 il ripristino della destinazione originariamente autorizzata ossia stalla.

Ritiene, il Collegio, che il provvedimento vada esente dalle censure formulate sub 1.

Secondo la difesa del ricorrente, la preventiva e remota presentazione di una domanda intesa al mutamento di destinazione d'uso del fabbricato originariamente adibito a stalla in manufatto da impiegare a civile abitazione inibirebbe l'esercizio del potere repressivo.

La tesi non può essere condivisa.

Il procedimento finalizzato a conseguire il mutamento di destinazione d'uso di un immobile presuppone senz'altro che l'immobile la cui destinazione va modificata sia stato realizzato sulla base di titoli edilizi legittimanti.

Diversamente opinando, si sovvertirebbe la naturale dinamica procedimentale che prevede che la trasformazione urbanistica dei suoli venga assentita preventivamente dagli organi di governo del territorio a ciò deputati, ovvero sia oggetto di autorizzazione in sanatoria, secondo un procedimento di recupero postumo a legittimità di opere edili abusivamente realizzate.

In questo quadro di riferimento, la domanda di mutamento di destinazione d'uso di un immobile realizzato in difetto totale di titolo edilizio non inibisce l'esercizio della doverosa potestà di repressione degli abusi edilizi.

Ciò tanto più se si considera che tutti i manufatti realizzati dal Carducci sono ubicati in un terreno oggetto di vincolo imposto in base al PUTT/p Regione Puglia, e all'interno del Parco Nazionale del Gargano, istituito con D.P.R. 5 giugno 1995.

Ed ancora deve dirsi che, proprio detta ultima collocazione delle opere abusivamente realizzate in "area protetta" trova disciplina nell'ambito della relativa legge quadro, cioè la legge 394 del 1991.

L'art. 6, comma 3 della suddetta legge, intitolato alle misure di salvaguardia, stabilisce che *"Sono vietati fuori dei centri edificati di cui all'articolo 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e, per gravi motivi di salvaguardia ambientale, con provvedimento motivato, anche nei centri edificati, l'esecuzione di nuove costruzioni e la trasformazione di quelle esistenti, qualsiasi mutamento dell'utilizzazione dei terreni con destinazione diversa*

*da quella agricola e quant'altro possa incidere sulla morfologia del territorio, sugli equilibri ecologici, idraulici ed idrogeotermici e sulle finalità istitutive dell'area protetta. In caso di necessità ed urgenza, il Ministro dell'ambiente, con provvedimento motivato, sentita la Consulta, può consentire deroghe alle misure di salvaguardia in questione, prescrivendo le modalità di attuazione di lavori ed opere idonei a salvaguardare l'integrità dei luoghi e dell'ambiente naturale. Resta ferma la possibilità di realizzare interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria di cui alle lettere a) e b) del primo comma dell'articolo 31 della legge 5 agosto 1978, n. 457, dandone comunicazione al Ministro dell'ambiente e alla regione interessata.”*

La disposizione in commento si lascia agevolmente decifrare: essa interdice categoricamente qualsiasi nuova costruzione così come qualunque mutamento dell'utilizzo di terreni con destinazione diversa da quella agricola, onde scongiurare la compromissione degli equilibri ecologici dell'area protetta, eccezione fatta per interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria previsti dalle lettere a e b del primo comma dell'articolo 31 della legge 5 agosto 1978, n. 457.

Ma, indipendentemente da detto ultimo ordine di argomentazioni, resta il fatto che la fattispecie è disciplinata dall'art. 31, comma 2 del D.p.r. 380/2001 a mente del quale “ *Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, accertata l'esecuzione di interventi in assenza di permesso, in totale difformità dal medesimo, ovvero con variazioni essenziali, determinate ai sensi dell'articolo 32, ingiunge al proprietario e al responsabile dell'abuso la rimozione o la demolizione, indicando nel provvedimento l'area che viene acquisita di diritto, ai sensi del comma 3”.*

Quanto alla censura sviluppata in ordine alle opere contrassegnate dai numeri da 1 a sei dell'ordinanza impugnata, il ricorrente si duole che siano state considerate “*manufatti edili*”, trattandosi di “*opere di modesta entità e dimensioni ed accessorie all'abitazione principale, non aventi una propria autonomia funzionale e non dotate di un proprio impatto volumetrico*”.

Si tratterebbe, in definitiva, di “*opere assoggettate ad un regime edilizio particolarmente semplificato e favorevole, rientrando nell'ambito dell'attività edilizia libera*

*o, al più, soggette alla disciplina della dia, e come tali, sanzionabili mediante sanzione pecuniaria ai sensi dell'art. 37, comma 1 del T.U. edilizia e non già tramite demolizione”.*

Anche questa censura non coglie nel segno.

Il Collegio, presa visione del corredo fotografico prodotto dalla difesa del Comune di Isola delle Tremiti ritiene di poter trarre la conclusione che, contrariamente a quanto opinato dalla difesa della parte ricorrente, le opere realizzate in funzione accessoria all'abitazione principale hanno un impatto di non secondaria importanza in termini di trasformazione urbanistica dei luoghi.

Si tratta di strutture che, per i materiali costruttivi impiegati – metallo, ferro, lamiera -, per le dimensioni, mai inferiori ai 30 metri quadrati, e conseguentemente per l'ingombro volumetrico offrono la prova di un vero e proprio “borghetto”, secondo la condivisibile definizione usata dal difensore dell'ente comunale, realizzato ancora una volta in spregio alla normativa che disciplina la trasformazione urbanistica del territorio.

Alla stregua delle argomentazioni su esposte, il ricorso va respinto.

Le spese processuali possono essere compensate, sussistendone gravi ragioni.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sede di Bari (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 13 dicembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Dibello, Presidente FF, Estensore

Francesco Cocomile, Consigliere

Rosaria Palma, Referendario



**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**  
**Carlo Dibello**

IL SEGRETARIO