

Publicato il 22/05/2017

N. 02378/2017REG.PROV.COLL.
N. 02020/2017 REG.RIC.
N. 02039/2017 REG.RIC.
N. 02043/2017 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2020 del 2017, proposto da:
Clara Gilda Civitillo, rappresentata e difesa dagli avvocati Franco Gaetano Scoca C.F. SCCFNC35A07H501S, Vania Romano C.F. RMNVNA61M52D643Y, Fabrizio Lofoco C.F. LFCFRZ60R18A662R, con domicilio eletto presso Franco Gaetano Scoca in Roma, via Giovanni Paisiello, 55;

contro

Comune di Mattinata, in sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Pasquale Roberti C.F. RBRPQL65B12F631U, con domicilio eletto presso Michele Clemente in Roma, via Crescenzo, 17/A;

sul ricorso numero di registro generale 2039 del 2017, proposto da:
Silvana Fatone, Raffaello Fatone, rappresentati e difesi dagli avvocati Nino Sebastiano Matassa C.F. MTSNSB59E17H926N, Rosa Volve C.F.

VLSRSO58D48E155T, con domicilio eletto presso Placidi Srl in Roma, via Cosseria, 2;

contro

Comune di Mattinata, sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Pasquale Roberti C.F. RBRPQL65B12F631U, con domicilio eletto presso Michele Clemente in Roma, via Crescenzo, 17/A;

sul ricorso numero di registro generale 2043 del 2017, proposto da:

Ottavia Signore, Alberto Signore, rappresentati e difesi dagli avvocati Nino Sebastiano Matassa C.F. MTSNSB59E17H926N, Rosa Volve C.F. VLSRSO58D48E155T, con domicilio eletto presso Placidi Srl in Roma, via Cosseria, 2;

contro

Comune di Mattinata, in persona del sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Pasquale Roberti C.F. RBRPQL65B12F631U, con domicilio eletto presso Michele Clemente in Roma, via Crescenzo, 17/A;

nei confronti di

-

per la riforma

quanto al ricorso n. 2020 del 2017:

della sentenza Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza) n. 223/2017 pubblicata il 9 marzo 2017 con la quale è stato respinto il ricorso n. 140/2016 per l'annullamento dell'ordinanza n. 21 del 7.12.2015, emessa dal Responsabile dell'Ufficio Tecnico del Comune di Mattinata e notificata alla odierna ricorrente in data 18.12.2015, avente ad oggetto "Demolizione immobili realizzati in totale difformità dal permesso di costruire in località Mergoli - Foglio 3, p.lle 849, 886, 887, 874, 875 e 876", nella parte in cui ordina alla stessa ricorrente di provvedere a propria

cura e spese alla demolizione delle opere di cui al lotto n. 3, realizzate sulle particelle di sua proprietà nn. 874, 875 e 876, nonché al ripristino dello stato dei luoghi precedente al rilascio del relativo permesso di costruire n. 58 del 18.9.2006 entro il termine di novanta giorni - mcp

quanto al ricorso n. 2039 del 2017:

della sentenza del T.A.R. Puglia - Bari: Sezione III n. 222/2017, pubblicata il 9 marzo 2017 con la quale è stato respinto il ricorso n. 139/2016 per l'annullamento dell'ordinanza n. 21 del 7.12.2015, comunicata con raccomandata inviata il 12/12/2015, avente ad oggetto "Ordine di demolizione integrale di unità immobiliari edificate in località Mergoli in Mattinata" con la quale è stata accertata l'inefficacia delle D.I.A. presentate in variante al permesso di costruire n. 58 del 18.09.2006 ed ordinato il ripristino dello stato dei luoghi, con rimozione delle opere realizzate sul terreno identificato al catasto al fg. 3, p.lle 849, 886 e 887 (porzione della ex p.lla 227) e p.lle 874, 875 e 875 (porzione della ex p.lla 441) - mcp

quanto al ricorso n. 2043 del 2017:

della sentenza del T.A.R. Puglia - Bari: Sezione III n. 221/2017, pubblicata il 9 marzo 2017 con la quale è stato respinto il ricorso n. 137/2016 per l'annullamento dell'ordinanza n. 21 del 7.12.2015 comunicata con raccomandata inviata il 12/12/2015 avente ad oggetto "Ordine di demolizione integrale di unità immobiliari edificate in località Mergoli in Mattinata" con la quale è stata accertata l'inefficacia delle D.I.A. presentate in variante al permesso di costruire n. 58 del 18.09.2006 ed ordinato il ripristino dello stato dei luoghi, con rimozione delle opere realizzate sul terreno identificato al catasto al fg. 3, p.lle 849, 886 e 887 (porzione della ex p.lla 227) e p.lle 874, 875 e 875 (porzione della ex p.lla 441) - mcp

.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Mattinata ;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 13 aprile 2017 il Cons. Oreste Mario Caputo e uditi per le parti gli avvocati Fabrizio Lofoco, Vania Romano, Franco Gaetano Scoca e Michele Clemente per dichiarata delega dell'avv. Pasquale Roberti Nino Sebastiano Matassa e Michele Clemente per dichiarata delega dell'avv. Pasquale Roberti Nino Sebastiano Matassa e Michele Clemente per dichiarata delega dell'avv. Pasquale Roberti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ordinanza dirigenziale n.21/15 il comune di Mattinata “ ordinava ai sig.ri Signore Alberto, Signore Ottavia, Di Bari Maria Giuseppa, Civitillo Clara, Fatone Raffaello e Fatone Silvana di provvedere a propria cura e spese, entro novanta giorni dalla data di notifica del provvedimento, alla “demolizione delle opere indicate in premessa ed al ripristino dello stato dei luoghi”, avvertendo che “decorso infruttuosamente il termine suindicato, il bene e l’area di sedime verranno acquisite di diritto al patrimonio pubblico”.

Contestava loro l’esecuzione di lavori edilizi che – ancorché oggetto di quattro successive D.I.A., non precedute da nulla osta paesaggistico –, complessivamente considerata, avrebbe dato luogo ad nuova costruzione relativamente alle già realizzate residenze turistiche ad uso stagionale in località “Mergoli, ricadenti nella zona Ct2D del PRG vigente.

2. Con separati ed autonomi ricorsi Clara Gilda Civitillo, Silvana Fatone e Raffaello Fatone nonché Ottavia Signore e Alberto Signore impugnavano l’ordinanza di demolizione.

3. Si costituiva in giudizio il comune di Mattinata chiedendo il rigetto dei ricorsi.

4. Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sez. III, respingeva i ricorsi riuniti.

5. Avverso la sentenza Clara Gilda Civitillo, Silvana Fatone e Raffaello Fatone nonché Ottavia Signore e Alberto Signore hanno, rispettivamente, proposto autonomi appelli basati, in sintesi, su tre ordini di motivi accumulati da un medesimo filo conduttore: l'ordinanza di demolizione cumula ingiustificatamente singoli interventi edilizi realizzati sui manufatti insistenti in ciascuno dei tre lotti, postulando la realizzazione di un (nuovo) organismo edilizio oggetto della sanzione demolitoria; i lavori edilizi sono stati realizzati in forza di quattro denunce di inizio attività tempestivamente presentate, mai annullate o dichiarate inefficaci sì da ingenerare l'affidamento di ciascun ricorrente nella legittimità degli interventi ancorché non preceduti dal nulla osta paesaggistico; la natura degli interventi edilizi, consistenti prevalentemente in opere interne, di modesta entità strutturale e non incidenti se non in misura del tutto marginale sul profilo estetico ambientale, non era e non è subordinata al rilascio del nulla osta paesaggistico.

6. Resiste il comune di Mattinata.

7. Alla camera di consiglio del 13.04.2017, deputata alla cognizione delle domande incidentali di sospensione d'efficacia della sentenza appellata, le cause, previa comunicazione alle parti, sono state trattenute in decisione per la definizione nel merito.

8. Gli appelli soggettivamente ed oggettivamente connessi devono essere riuniti.

9. Tutti e tre gli ordini di motivi d'appello sono fondati.

9.1 La sanzione amministrativa della demolizione ha ad oggetto esclusivamente la *res* abusiva; non consiste in una misura afflittiva volta a punire la condotta illecita bensì a ristabilire l'equilibrio urbanistico violato. A corollario, l'ingiunzione di demolizione, in ossequio ai principi di stretta nominatività. Tipicità e legalità sostanziale delle sanzioni (cfr. art. 31e ss. d.P.R. n. 380/2001), quale atto vincolato, ha ad oggetto il singolo e specifico

intervento eseguito senza titolo edilizio o in difformità da esso: non già l'attività che ha dato luogo alle opere abusive.

Viceversa il Comune – richiamando significativamente nella memoria di costituzione di prime cure un orientamento del giudice penale fatto proprio dai giudici di prime cure – ha considerato unitariamente gli interventi realizzati su ciascun lotto quali episodi di un'unica condotta che complessivamente considerata (*ad instar* del vincolo della continuazione di stampo penale) avrebbero dato luogo ad un nuovo organismo edilizio.

9.2 Ossia ad un'entità edilizia che, senza alcuna considerazione del singolo intervento, della lesione all'equilibrio urbanistico da esso recato e delle opere già legittimamente realizzate, in violazione degli artt. 31 e 32 d.P.R. 380/2001, giustificerebbe *ex se* la sanzione della demolizione (cfr., Cons.Stato, sez. IV, 10 luglio 2013 n. 3676; Id, sez. VI, 23 settembre n2014 n. 4790).

9.3 Sanzione ripristinatoria che – va sottolineato – non sarebbe materialmente eseguibile contraddicendo la natura stessa dell'ordinanza–ingiunzione – ossia di un titolo *ex se* esecutivo – che la contiene: non avendo distinto i manufatti edificati in forza di titolo edilizio e d'autorizzazione paesaggistica, il ripristino dello *status quo* riferito ad un generico ed indefinito “nuovo organismo” non individua in che misura e con quali modalità, salvaguardando il preesistente, l'ingiunzione possa essere materialmente portata ad esecuzione.

9.4 È altresì fondata la censura che lamenta l'errore di giudizio in cui sarebbe incorso il Tar nel respingere il motivo d'impugnazione deducendo l'illegittimità dell'ordinanza di demolizione nella perdurante efficacia delle DIA in forza delle quali sono state realizzati gli interventi.

9.5 Trascorso un arco di tempo quasi decennale dalla presentazione della DIA, il Comune ha adottato l'ordinanza senza individuare le ragioni che giustificavano l'inefficacia di esse al di là dello stentoreo richiamo all'omessa di richiesta di rilascio del nulla osta paesaggistico.

Nessuna delle garanzie apprestate dall'art. 21 *nonies* l. 241/90 conformanti l'esercizio del potere di autotutela è stata rispettata.

Garanzie tanto più necessarie in ragione del tempo trascorso dall'esecuzione degli interventi.

9.6 Che, venendo al terzo ordine di motivi d'appello, per natura, consistenza strutturale e modalità esecutive non incidono sul carico urbanistico.

Le opere contestate non variano la conformazione planovolumetrica delle costruzioni e il loro perimetro considerato in senso verticale ed orizzontale se non per l'eliminazione di parte accessoria (scala estera); non alterano l'aspetto esteriore degli edifici; non mutano la destinazione d'uso se non con riguardo a locali ad uso custode comunque aventi destinazione residenziale-abitativa.

9.7 La parte strutturale più consistente dei lavori ha ad oggetto la realizzazione di interventi sotto il piano di campagna, eseguiti entro il perimetro dei manufatti preesistenti senza alcuna incisione sostanziale della morfologia e dell'estetica dei luoghi.

In definitiva, analiticamente considerate, le opere realizzate s'iscrivono nella tipologia degli interventi previsti nell'A del d.P.R. 31/2017, esclusi dall'autorizzazione paesaggistica, e dunque non assoggettabili *in apicibus* (art. 17 d.P.R. cit) a misure ripristinatorie.

9.8 In aggiunta l'area di sedime è ricompresa nell'ambito del Territorio Costruito art. 1.03 punto 5.2 PUTT (cfr., autorizzazione paesaggistica del 18.05.2005 per la realizzazione dei manufatti), in una zona fortemente antropizzata, tale da onerare l'amministrazione procedente ad indicare in quale misura i richiamati interventi abbiano concretamente pregiudicato il paesaggio.

10. Conclusivamente gli appelli devono essere accolti, e per l'effetto, in riforma dell'appellata sentenza, l'ordinanza impugnata coi ricorsi di prime cure deve essere annullata.

Sussistono giustificati motivi, individuabili nella controvertibilità in fatto delle questioni dedotte in giudizio, per compensare le spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) definitivamente pronunciando sugli appelli riuniti, come in epigrafe proposti, li accoglie

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 aprile 2017 con l'intervento dei magistrati:

Sergio Santoro, Presidente

Silvestro Maria Russo, Consigliere

Marco Buricelli, Consigliere

Oreste Mario Caputo, Consigliere, Estensore

Italo Volpe, Consigliere

L'ESTENSORE
Oreste Mario Caputo

IL PRESIDENTE
Sergio Santoro

IL SEGRETARIO