

N. 03862/2014REG.PROV.COLL.
N. 07819/2013 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 7819 del 2013, proposto da:
Santina Sabatelli, rappresentata e difesa dall'avvocato Saverio Profeta, con
domicilio eletto presso l'avvocato Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria, 2;

contro

Comune di Monopoli, in persona del sindaco pro-tempore, rappresentato e
difeso dall'avvocato Lorenzo Dibello, con domicilio eletto presso Maria
Rosaria Neri in Roma, via Filippo Marchetti, 19;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. PUGLIA - BARI: SEZIONE III n. 1125/2013,
resa tra le parti, concernente diniego di costruire in sanatoria e demolizione
opere abusive

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Monopoli;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 29 aprile 2014, il consigliere di Stato Giulio Castriota Scanderbeg e uditi per le parti l'avvocato Giacomo Valla, per delega dell'avvocato Profeta, e l'avvocato Dibello;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- La signora Santina Sabatelli impugna la sentenza del Tribunale amministrativo regionale della Puglia, sede di Bari, 5 luglio 2013 n. 1125 che ha respinto il ricorso dalla stessa proposto avverso il diniego di permesso a costruire in sanatoria nonché avverso l'ordine di demolizione adottati dal Comune di Monopoli con gli atti meglio indicati nell'epigrafe della impugnata sentenza.

L'appellante insiste anche in questo grado nel sostenere l'illegittimità dei provvedimenti impugnati in primo grado lamentando la erroneità della gravata sentenza che avrebbe disatteso le censure di prime cure sulla base di affrettate conclusioni in ordine alle volumetrie realizzate dall'odierna appellante, in un'area gravata da vincolo di in edificabilità, in assenza di conforme titolo edilizio.

Deduce l'appellante che l'annesso agricolo oggetto del diniego di sanatoria sarebbe stato realizzato nel rispetto della esatta consistenza dell'originario manufatto, ad eccezione del materiale di rivestimento necessario alla coibentazione delle pareti e che, in ogni caso, il vincolo gravante sull'area non avrebbe natura assoluta ma relativa.

Di qui i motivi di impugnazione e la richiesta consequenziale di annullamento degli atti impugnati in primo grado, in accoglimento

dell'appello e del ricorso di primo grado ed in riforma della sentenza gravata.

Si è costituito il Comune di Monopoli per resistere all'appello e per chiederne la reiezione.

All'udienza del 29 aprile 2014 la causa è stata trattenuta per la sentenza.

2.- L'appello è fondato e va accolto nei sensi di cui appresso.

3.- La questione centrale da dirimere attiene alla natura delle opere realizzate dalla ricorrente, alla verifica dei limiti della loro difformità rispetto al titolo edilizio (permesso di costruire n. 31715 del 2007) rilasciato dal Comune di Monopoli e, quindi, alla legittimità o meno, sotto i profili di censura fatti valere in primo grado e qui reiterati, del diniego di sanatoria e del pedissequo ordine di demolizione.

Il giudice di primo grado ha ritenuto che l'intervento realizzato, consistito nella ristrutturazione di un manufatto agricolo composto da un vano principale e da un annesso, non potesse essere assimilato ad una "ristrutturazione edilizia" in quanto, su entrambi i vani a destinazione agricola, sarebbe stata realizzata, in difformità dal titolo rilasciato, nuova volumetria ed inoltre il manufatto avrebbe inammissibilmente assunto, in esito all'intervento, una sagoma in parte diversa da quella precedente; il Tar ha quindi concluso per la legittimità del diniego di sanatoria opposto dall'Amministrazione comunale di Monopoli, anche in ragione del vincolo di inedificabilità gravante sull'area di sedime, destinata dallo strumento urbanistico a "rispetto cimiteriale" e come tale incompatibile, ai sensi dell'art. 23 delle NTA allegate al PUG vigente nel Comune di Monopoli, con nuove iniziative edificatorie.

4.- Il Collegio ritiene per contro, in accoglimento delle censure d'appello,

che siano condivisibili i rilievi dell'appellante in ordine alla carenza, allo stato, di elementi probatori conducenti a ritenere la difformità dell'intervento realizzato, da qualificare alla stregua di una "ristrutturazione edilizia" (ai sensi dell'art. 3, comma 1 lett. d) del d.P.R. n. 380 del 2001), e non di una nuova edificazione, rispetto al permesso di costruire del 20 agosto 2007 n. 31715; e tanto con la sola eccezione – che non incide, per quanto si dirà, sulla corretta qualificazione giuridica della fattispecie, per quegli aumenti volumetrici riconosciuti dalla stessa appellante e connessi alle esigenze di coibentazione dell'edificio).

Il principio di coerenza e non contraddizione che connota l'azione amministrativa impone all'interprete di valutare la legittimità dell'intervento alla luce di quanto desumibile dal citato titolo edilizio, rilasciato dall'amministrazione comunale e mai oggetto di ritiro in autotutela.

Ora se si muove dai contenuti di tale titolo abilitativo, e non da fragili elementi probatori in ordine alla originaria consistenza del fabbricato da ristrutturare, si constata che il Comune di Monopoli aveva assentito l'intervento di ristrutturazione di un manufatto preesistente composto da un vano delle dimensioni di mt 4,00 x mt. 3,30 e di altezza pari a mt 3,40 e di altro vano di dimensioni leggermente inferiori.

La ricorrente ha sostanzialmente rispettato, nella fase della realizzazione dell'intervento, le misure indicate negli elaborati prodotti a corredo della domanda del titolo a costruire, fatta eccezione che per l'ispessimento dei muri perimetrali e per l'altezza del fabbricato lievemente maggiore (di circa 20 centimetri) rispetto a quella assentita.

Di tali maggiorazioni volumetriche la ricorrente ha offerto una spiegazione

tecnica che appare plausibile, atteso che le esigenze connesse al maggior isolamento termico del manufatto possono comportare, salvo l'invarianza delle superfici utili interne, una leggera modifica volumetrica dell'intero corpo di fabbrica.

Detta maggiorazione è tuttavia neutra, ai fini della legittimità amministrativa dell'intervento, se resta provato il nesso con le esigenze di tenuta termica del manufatto, dato che è la stessa legge della Regione Puglia n. 13 del 2008 (recante *Norme per l'abitare sostenibile*) a prevedere, conformemente a quanto previsto dall'art. 11 del d.lgs n. 115 del 30 maggio 2008 (recante attuazione della direttiva 2006/32/CE relativa all'efficienza degli usi finali dell'energia), che (art. 11) *“non sono considerati nel computo per la determinazione dei volumi, delle superfici, delle distanze e nei rapporti di copertura, fermo restando il rispetto delle distanze minime previste dalla normativa statale:a) il maggiore spessore delle murature esterne, siano esse tamponature o muri portanti, oltre i trenta centimetri;b) il maggior spessore dei solai intermedi e di copertura oltre la funzione esclusivamente strutturale;c) le serre solari, per le quali sussista atto di vincolo circa tale destinazione e che abbiano dimensione comunque non superiore al 15 per cento della superficie utile delle unità abitative realizzate;d) tutti i maggiori volumi e superfici necessari al miglioramento dei livelli di isolamento termico e acustico o di inerzia termica, o finalizzati alla captazione diretta dell'energia solare, o alla realizzazione di sistemi di ombreggiamento alle facciate nei mesi estivi o alla realizzazione di sistemi per la ventilazione e il raffrescamento naturali”*.

Per quanto detto, le opere realizzate dalla ricorrente sul fabbricato in oggetto non sono difformi, sul piano sostanziale, dal titolo edilizio rilasciato dal Comune di Monopoli che, d'altronde, non avendo mai revocato il permesso a costruire rilasciato, non può ora disattenderne i contenuti anche

al fini di verificare in concreto lo “scostamento” sul piano dei volumi tra quanto autorizzato e quanto realizzato in concreto. Da tale punto di vista, pertanto, le determinazioni comunali avverse in primo grado esibiscono evidenti vizi sul piano del difetto di istruttoria e della motivazione dei provvedimenti.

5.-Dalla corretta qualificazione dell'intervento in termini di “ristrutturazione edilizia” senza aumento di cubatura (nei sensi anzidetti) discende poi che non possa trovare applicazione nella specie, nel senso ostativo rappresentato dal Comune di Monopoli, la richiamata disposizione di piano regolatore comunale che inibisce, salvo che per le specifiche destinazioni d'uso contemplate dall'art. 18 delle stesse NTA al PUG (diverse da quelle inerenti le attività agricole, quali quelle qui in rilievo), la realizzazione di nuove volumetrie. Non par dubbio, infatti, che detta disposizione regolamentare si riferisca alle nuove costruzioni e non già agli interventi di ristrutturazione delle costruzioni esistenti, ed in relazione a tale tipologia di intervento edilizio d'altronde lo stesso Comune di Monopoli ha rilasciato il richiamato titolo abilitativo alla realizzazione dei lavori (i.e., il già citato permesso di costruire n. 31717 del 2007).

6.- Da ultimo, quanto all'assenza di titolo per l'attività di “movimento terra” funzionale alla realizzazione delle serre agricole, il Collegio osserva che, in relazione a detti lavori – che, peraltro, se strumentali all'agricoltura, costituiscono attività edilizia libera ai sensi dell'art.6, comma 1 lett. d) , del testo unico in materia edilizia 6 giugno 2001 n. 380, come modificato dall'art.5 del decreto legge n. 73 del 2010– è pacifico ed incontestato tra le parti che gli stessi non siano mai stati in concreto avviati; di guisa che l'Amministrazione comunale avrebbe potuto limitarsi ad escludere, per tali

interventi, il rilascio del titolo in sanatoria, senza pregiudizio per le ragioni dell'odierna appellante.

7.- Da quanto detto discende che le motivazioni addotte dalla amministrazione comunale di Monopoli a supporto del diniego di sanatoria non possono ritenersi utili a sorreggere il provvedimento negativo, non ravvisandosi nella fattispecie ostacoli, previi, se del caso, gli opportuni accertamenti istruttori, al rilascio del titolo in sanatoria, in applicazione delle richiamate disposizioni normative.

8.- Dal che consegue che anche l'ordine di demolizione conseguente al diniego di sanatoria va ritenuto illegittimo per invalidità derivata, stante il vincolo di pregiudizialità- dipendenza che unisce gli atti oggetto della originaria impugnativa.

9.- In definitiva, l'appello va accolto e, in riforma della impugnata sentenza ed in accoglimento del ricorso di primo grado, va disposto l'annullamento degli atti in quella sede gravati.

10.- Le spese del doppio grado di giudizio possono essere compensate tra le parti, avuto riguardo alla particolarità della controversia ed ai profili soltanto formali delle censure accolte.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello (RG n. 7819/2013), come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della impugnata sentenza, accoglie il ricorso di primo grado ed annulla gli atti in quella sede impugnati.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 aprile 2014 con

l'intervento dei magistrati:

Luciano Barra Caracciolo, Presidente

Gabriella De Michele, Consigliere

Giulio Castriota Scanderbeg, Consigliere, Estensore

Bernhard Lageder, Consigliere

Vincenzo Lopilato, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 18/07/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)