

Pubblicato il 10/03/2021

N. 02038/2021 REG.PROV.COLL.
N. 10334/2014 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 10334 del 2014, proposto da Diesse Real Estate S.r.l., (poi Ecoteck S.r.l., a seguito di fusione per incorporazione) in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Pietro Nicolardi, con domicilio eletto presso lo studio Marco Gardin in Roma, via L. Mantegazza 24;

contro

Regione Puglia, Comune di Gagliano del Capo, Comune di Gagliano del Capo, non costituiti in giudizio;

Autorità di Bacino della Puglia - Segretario Generale Di Santo Antonio Rosario, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia sezione staccata di Lecce (Sezione Prima) n. 01117/2014, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Autorità di Bacino della Puglia - Segretario Generale Di Santo Antonio Rosario e di Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 gennaio 2021 il Cons. Giovanni Orsini e uditi per le parti l'avvocato Pietro Nicolardi in collegamento da remoto, ai sensi dell'art. 4, comma 1, Decreto Legge 28 del 30 aprile 2020 e dell'art.25, comma 2, del Decreto Legge 137 del 28 ottobre 2020.

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società appellante ha presentato istanza di permesso di costruire in sanatoria in data 27 giugno 2012 per lavori non autorizzati effettuati su un immobile di proprietà situato nel territorio del comune di Gagliano del Capo. Dato che l'immobile ricade nell' "area a diversa pericolosità geomorfologica" di cui alla legge regionale n. 19 del 2002 a seguito della perimetrazione risalente al 28 novembre 2011, sull'istanza si è pronunciata l'Autorità di bacino della Puglia, che ha espresso parere di non compatibilità dello stesso con le previsioni del Piano stralcio di assetto idrogeologico limitatamente al punto 3 del progetto in quanto consistente nella "al secondo livello della villa, in corrispondenza del prospetto retrostante, demolizione di muri di tamponamento perimetrale, costruzione di nuovi setti murari e nuove coperture, che comportano un ampliamento della volumetria preesistente (cucina, ampliamento del soggiorno, bagno, centrale termica)".

Il Tar ha respinto il ricorso presentato contro tale parere ritenendo applicabili le disposizioni del Piano all'opera in esame e confermando la non compatibilità degli ampliamenti di volume e comunque di costruzioni successive a demolizione. Sono stati respinti anche i motivi aggiunti proposti con riferimento alla documentazione richiesta dal Tar con ordinanza istruttoria.

2. L'appello afferma l'erroneità della sentenza di primo grado rilevando che le opere da sanare sono conformi alla disciplina urbanistica vigente sia al momento della realizzazione delle stesse sia al momento di presentazione della domanda di permesso di costruire e deducendo sei motivi di gravame.

3. In data 26 gennaio 2015 si sono costituiti in giudizio l'Autorità di bacino della Puglia e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

Non si sono costituiti in giudizio il comune di Gagliano del Capo e la regione Puglia.

Con la memoria del 22 settembre 2020 l'Autorità di bacino ha chiesto la conferma della sentenza di primo grado.

Con le memorie del 18 e del 30 dicembre 2020 l'appellante ripropone la censura concernente la pubblicità del Piano, che sarebbe avvenuta in violazione dell'articolo 9 della legge regionale n. 19 del 2002 e dell'articolo 39 del decreto legislativo n. 33 del 2013.

4. Nell'udienza del 21 gennaio 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

5. L'appello non è fondato.

5.1. Con il primo motivo viene contestata la utilizzabilità della cosiddetta doppia conformità ex articolo 36 del testo unico dell'edilizia alla fattispecie in esame. Viene sottolineato che il Piano di assetto idrogeologico stabilisce espressamente la sua applicabilità ai soli interventi successivi alla sua entrata in vigore; inoltre, il Piano opererebbe in un contesto normativo autonomo che assumerebbe rilevanza dal punto di vista urbanistico ed edilizio solo attraverso il recepimento attraverso la strumentazione comunale.

La censura non è meritevole di accoglimento.

La perimetrazione delle aree a pericolosità geomorfologica che ha determinato l'inserimento in esse della zona in cui è situato l'immobile è stata adottata con la delibera n. 643 del 20 dicembre 2011 e pubblicata sul sito web dell'Autorità il giorno 11 gennaio 2012. L'articolo 23 delle norme di attuazione del Piano prevede che la validità del vincolo decorre da quest'ultima pubblicazione. L'istanza di permesso di costruire in sanatoria su

cui è stato emesso il parere negativo impugnato è stata presentata in data 27 giugno 2012. Conseguentemente, deve essere confermata la sentenza del Tar nella parte in cui afferma che la stessa istanza non sia accoglibile sulla base dell'articolo 36 del d.p.r. n. 380 del 2001 che stabilisce che il permesso in sanatoria può essere ottenuto solo se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della sua realizzazione, sia al momento della presentazione della domanda. Né, d'altra parte, si può ritenere che l'efficacia del vincolo derivi dal suo recepimento negli strumenti urbanistici, dato che l'acquisizione del parere dell'Autorità da parte del Comune è finalizzata propria a verificare la compatibilità delle opere da sanare con le previsioni del Piano.

5.2. Con il secondo motivo si rileva che l'articolo 11 delle note tecniche di attuazione del Piano, al comma 2, stabilisce che alle aree a pericolosità geomorfologica si applicano le disposizioni dei titoli quarto, quinto e sesto che disciplinano espressamente "le nuove attività" ed "I nuovi interventi"; inoltre al comma 3 dello stesso articolo 11 si chiarisce che destinatari delle disposizioni sono i nuovi interventi e così pure all'articolo 26 in relazione al rilascio dei pareri di conformità. Ne conseguirebbe che la disciplina del Piano non si rivolge agli interventi realizzati prima della sua entrata in vigore. Nel caso di specie, la perimetrazione delle aree a pericolosità geomorfologica, con l'inclusione dell'area di interesse, risale al 18 novembre 2011, con invio della proposta del comitato tecnico dell'Autorità di bacino all'amministrazione comunale in data 28 novembre 2011 e delibera di condivisione della giunta comunale del 6 dicembre 2011. Le opere per cui è causa sarebbero state realizzate precedentemente e sarebbe antecedente all'entrata in vigore del Piano anche l'istanza di sanatoria.

Anche tali censure devono essere respinte.

Sulla presentazione della richiesta di sanatoria successivamente alla nuova perimetrazione dell'area vale quanto precisato con riferimento al primo motivo di appello. Per quanto riguarda le disposizioni del Piano che

circoscrivono l'efficacia ai nuovi interventi costruttivi, occorre chiarire che esse non possono essere interpretate come applicabili anche alle richieste di sanatoria. Se è evidente che i limiti e i vincoli fissati dal Piano non possono che riferirsi alle opere successive alla sua entrata in vigore, ciò non può valere per quegli interventi realizzati senza titolo sui quali gli interessati richiedono l'accertamento di conformità. Tali richieste sono infatti avanzate ai sensi dell'articolo 36 del d.p.r. n. 380 e, pertanto, per esse non può non valere anche il requisito della doppia conformità alla disciplina urbanistica vigente sia al momento della realizzazione che al momento della presentazione dell'istanza.

5.3. Con il terzo motivo viene precisato che l'articolo 9 della legge regionale n. 19 del 2002 prevede la pubblicazione del Piano sia sulla Gazzetta Ufficiale che sui bollettini regionali e che tale disposizione deve ritenersi applicabile anche alle nuove perimetrazioni. Nel caso di specie si è provveduto alla pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale, peraltro nella forma del mero comunicato, solo nel corso del giudizio di primo grado e quella sul bollettino regionale sarebbe palesemente inidonea perché generica. La stessa legge n. 183 del 1989 (articolo 17 comma 6) farebbe decorrere l'efficacia del Piano dalla data di pubblicazione e l'art 20 comma 2 delle NTA prevede che le amministrazioni competenti verificano la coerenza tra il Piano e i propri strumenti di pianificazione urbanistica dando comunicazione dei risultati all'Autorità di bacino. La società appellante ha presentato l'istanza di sanatoria il 27 giugno 2012 e non è stato chiarito se a quella data, in cui peraltro non era scaduto il termine per l'adeguamento, il Comune avesse recepito la nuova perimetrazione. Inoltre, l'art. 17 comma 5 della legge n. 183/1989 chiarisce che le disposizioni del Piano hanno carattere immediatamente vincolante per i privati "ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso Piano di bacino". Dichiarazione non presente nel Piano e nelle NTA della Regione Puglia.

Con il quarto motivo viene contestato che il Tar abbia riconosciuto la vigenza del Piano alla pubblicazione sul sito web dell'Autorità con sostituzione delle

forme di pubblicità integrative dell'efficacia.

5.4. I suddetti motivi, esaminabili congiuntamente, non sono fondati.

L'articolo 17 comma 6 della legge n. 183 stabilisce che le ...”regioni entro 90 giorni dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale o sui bollettini ufficiali dell'approvazione del piano di bacino emanano ove necessario le disposizioni concernenti l'attuazione del piano stesso nel settore urbanistico. Decorso tale termine, gli enti territorialmente interessati dal piano di bacino sono comunque tenuti a rispettarne le prescrizioni nel settore urbanistico”.

Nel caso di specie la comunicazione della delibera di ripermimetrazione è stata pubblicata sul bollettino ufficiale della regione Puglia n. 16 del 2 febbraio 2012 e pertanto Il Comune era tenuto a rispettarne le prescrizioni con riferimento ad una istanza di sanatoria presentata in data 27 giugno 2012 e ciò, diversamente da quanto sostenuto dall'appellante, a prescindere dall'adozione delle disposizioni attuative da parte dell'ente locale. La norma citata non richiede, peraltro, la pubblicazione integrale della delibera, essendo sufficiente l'avviso della sua approvazione.

Quanto alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, prevista anche dal comma 8 dello stesso articolo 9 della l. r. 19/2002, occorre distinguere tra esecutività e conoscenza legale dei provvedimenti amministrativi. I due concetti non sono infatti coincidenti e automaticamente sovrapponibili (cfr. Cons. St., sez. III, n. 5570/2018). L'articolo 23 delle norme di attuazione del Piano di bacino stabilisce che i vincoli ivi previsti abbiano validità a partire dalla data di pubblicazione sul sito web dell'Autorità di bacino, con ciò corrispondendo a quanto previsto dall'articolo 65, comma 4 del decreto legislativo 152 del 2006 evocato dalla società appellante nella memoria del 18 dicembre 2020. La pubblicazione della delibera di interesse ha avuto luogo in data 11 gennaio 2012. Anche alla luce di quanto previsto dall'articolo 32 della legge n. 69 del 2009 si deve ritenere che tale pubblicazione assolva a una funzione di pubblicità notizia che conferisce esecutività al Piano, ciò che non appare in contrasto con l'articolo 39 del d.lgs. n. 33/2013. Come indicato dalla stessa

appellante, le disposizioni in esso contenute sono rivolte direttamente, per ciò che concerne in particolare i vincoli urbanistici, agli enti competenti in tale ambito; la pubblicazione sul sito web dell’Autorità conferisce il carattere dell’esecutività ai vincoli introdotti sia nel senso del loro recepimento negli strumenti urbanistici sia per la loro applicazione nell’adozione dei provvedimenti amministrativi di competenza, come del resto chiarisce l’articolo 9 comma 1 della legge n. 19 che definisce il piano come “il quadro di riferimento a cui devono adeguarsi e riferirsi tutti i provvedimenti autorizzativi e concessori inerenti gli interventi comunque riguardanti ciascun bacino”. In tale contesto va interpretata anche la previsione dell’art. 17 comma 5 della legge n. 187. Considerata la finalità complessiva di tutela ambientale che le disposizioni del Piano perseguono in un’area definita di “pericolosità geomorfologica molto elevata”, l’esecutività delle prescrizioni deve quindi estendersi in particolare ai provvedimenti concernenti le domande di sanatoria.

5.5. Con il quinto motivo si contesta la sentenza del Tar nella parte in cui ha respinto le censure volte ad affermare la compatibilità delle opere realizzate con i vincoli previsti dal piano stralcio. Diversamente da quanto ritenuto dal primo giudice, l’appellante sostiene che non si sia determinato un ampliamento volumetrico e di superficie in quanto gli spazi aggiuntivi sono stati effetto della rimozione della muratura divisoria tra i locali. L’articolo 13 delle norme tecniche di attuazione prevede del resto che possano essere realizzati una serie di interventi tra cui quelli di manutenzione straordinaria e di restauro e risanamento conservativo; tipologie in cui l’appellante ritiene rientrino i lavori in questione.

La censura non è accoglibile.

Deve infatti essere confermata sul punto la sentenza impugnata che ha escluso che “l’attività di ricostruzione di un edificio che comporti mutamenti morfologici non può in nessun caso essere ricompresa nel concetto di risanamento conservativo o manutenzione straordinaria poiché, in tali casi, è

necessario che l'edificio rimanga identico nel rispetto dei limiti tipologici, strutturali e formali, anche quando si proceda al rifacimento parziale dei muri perimetrali".

Ciò che rileva, alla luce di quanto specificato con riferimento ai precedenti motivi di appello, è la compatibilità delle opere da sanare con le disposizioni del Piano e in particolare con l'articolo 13 delle NTA (e non con le prescrizioni contenute nelle Nta del Programma di Fabbricazione del Comune). Per gli interventi che non riguardino il consolidamento o il monitoraggio dei processi geomorfologici e la manutenzione o ristrutturazione di opere pubbliche, le lettere d), e), e f) consentono gli interventi di demolizione senza ricostruzione, di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e di risanamento conservativo a condizione che non incrementino il carico urbanistico, nonché gli adeguamenti normativi e di tutela della incolumità pubblica, sempre che non comportino aumenti di superficie e di volume. Per la definizione delle diverse tipologie, il Piano rinvia all'articolo 3 lett. a), b) e c) del dpr 380 del 2001.

Non è condivisibile la tesi dell'appellante secondo cui gli interventi di cui al punto 3 della domanda di sanatoria possono rientrare nelle tipologie b) o c).

Non è contestato, infatti, che le opere abbiano comportato la demolizione di muri di tamponamento e la costruzione di nuovi setti murari. Ciò nella prospettazione dell'Autorità di bacino ha dato luogo ad un aumento della superficie coperta e della volumetria del fabbricato, mentre a giudizio della società appellante tali incrementi non vi sarebbero stati in quanto gli spazi aggiuntivi sarebbero stati soltanto l'effetto della eliminazione delle divisioni interne senza alterare la perimetrazione dell'edificio. Tuttavia, la stessa relazione tecnica di parte depositata agli atti non smentisce espressamente che le nuove coperture abbiano determinato la chiusura di spazi precedentemente privi di copertura, limitandosi ad affermare che tutti gli spazi sarebbero interni ai muri di contenimento e che i nuovi locali, essendo interrati, non andrebbero ad incrementare la superficie coperta e il volume (sulla base dei

criteri fissati dal p.d.f. del Comune). In ogni caso, gli interventi indicati al punto 3 della domanda di sanatoria appaiono riconducibili alla definizione di ristrutturazione di cui alla lettera d) dell'art. 3 del dpr 380, risolvendosi in una trasformazione di una parte del fabbricato “mediante un insieme sistematico di opere” in cui vengono fatte rientrare anche quelle consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma preesistente. Ciò avuto riguardo anche alle precisazioni contenute nella memoria dell'Autorità del 22 settembre 2020, nelle quali si afferma che “gli interventi per i quali è stato espresso parere di non compatibilità al PAI hanno determinato la chiusura di spazi precedentemente esterni al fabbricato e privi di copertura, realizzati al livello superiore della villa in corrispondenza del prospetto retrostante, mediante costruzione di nuovi tamponamenti perimetrali dotati di aperture e di nuovi solai di copertura, lungo il camminamento perimetrale ubicato tra il fabbricato e il muro di contenimento contro la parete rocciosa”. Tali ulteriori precisazioni non sono state controdedotte dall'appellante nonostante la stessa abbia presentato successivamente al deposito della memoria suddetta ulteriori due memorie in data 18 dicembre 2020 e 30 dicembre 2020.

5.6. Con il sesto motivo viene riproposta la censura di cui alla lettera B) del ricorso di primo grado asseritamente dichiarata assorbita dal primo giudice. Con tale censura veniva rilevata la violazione e falsa applicazione dell'articolo 9 della legge regionale n. 19 del 2002 e dell'articolo 11 delle norme tecniche di attuazione in quanto l'Autorità di bacino è preposta alla tutela della corretta utilizzazione del suolo e delle acque al fine di non peggiorare le condizioni di sicurezza del territorio e le opere contestate non avrebbero comportato nessun tipo di mutazione della situazione geomorfologica del sito non avendo riguardato mutamenti di muri perimetrali e dell'area di sedime. In ogni caso la motivazione del parere sarebbe generica rispetto alla esigenza di esplicitare le ragioni della incompatibilità con il vincolo geomorfologico.

La censura non è meritevole di accoglimento in quanto l'Autorità di Bacino ha formulato il parere impugnato sulla base delle disposizioni del Piano che, con riferimento all'edilizia privata, ha fissato i vincoli di cui all'articolo 13 delle NTA. Tali vincoli in sede di redazione del Piano sono stati ritenuti funzionali al perseguimento degli obiettivi fissati dall'articolo 9 della legge regionale n. 19 e dallo stesso articolo 11 delle note tecniche di attuazione; l'articolo 13 inoltre non è stato oggetto di ricorso.

6. Sulla base delle esposte considerazioni, l'appello deve essere respinto.

Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 gennaio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Diego Sabatino, Consigliere

Bernhard Lageder, Consigliere

Silvestro Maria Russo, Consigliere

Giovanni Orsini, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Giovanni Orsini

IL PRESIDENTE
Giancarlo Montedoro

IL SEGRETARIO

