



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

I l T r i b u n a l e A m m i n i s t r a t i v o R e g i o n a l e p e r l a P u g l i a

(S e z i o n e P r i m a)

h a p r o n u n c i a t o l a p r e s e n t e

**SENTENZA**

ex art. 60 cod. proc. amm.;  
sul ricorso numero di registro generale 614 del 2021, proposto da  
Michelina Crisetti, rappresentata e difesa dall'avvocato Primiano Caputo, con  
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Cagnano Varano, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e  
difeso dall'avvocato Michele Cancellaro, con domicilio digitale come da PEC da  
Registri di Giustizia;

***per l'annullamento***

dell'ordinanza emessa il 22.3.2021 dal responsabile dell'ufficio tecnico del Comune  
di Cagnano Varano, con cui è stata ingiunta la demolizione, entro novanta giorni  
dalla notifica del provvedimento, delle opere abusive realizzate sull'area sita in  
località "Pagliai dei Combattenti" su immobile identificato catastalmente al F. 2, p.lla  
317 e consistenti in "tre muri perimetrali al piano superiore di un'abitazione preesistente di  
cui due misuranti  $7,00 \times 0,30 \times h 1,90$  ed uno di m.  $7,00 \times 0,30 \times h 1,20$ "; nonché di  
ogni altro atto connesso, collegato, presupposto, precedente e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Cagnano Varano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2021 il dott. Angelo Fanizza;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

Con ricorso ritualmente proposto la sig.ra Crisetti Michelina ha impugnato e chiesto l'annullamento dell'ordinanza emessa il 22.3.2021 dal responsabile dell'ufficio tecnico del Comune di Cagnano Varano, con cui è stata ingiunta la demolizione, entro novanta giorni dalla notifica del provvedimento, delle opere abusive realizzate sull'area sita in località "Pagliai dei Combattenti" su immobile identificato catastalmente al F. 2, p.lla 317 e consistenti in "tre muri perimetrali al piano superiore di un'abitazione preesistente di cui due misuranti  $7,00 \times 0,30 \times h 1,90$  ed uno di m.  $7,00 \times 0,30 \times h 1,20$ "; nonché di ogni altro atto connesso, collegato, presupposto, precedente e consequenziale.

La ricorrente, in particolare, ha esposto: che con segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) alternativa al permesso di costruire ex art. 23 del DPR 380/2021 del 22.9.2020 (prot. n. 9804) ha comunicato al Comune di Cagnano Varano l'inizio della realizzazione di un "ampliamento di un fabbricato esistente ad uso abitativo" sito in località "Pagliai dei Combattenti" al F. 2, p.lla 317, ai sensi della Legge Regionale n. 14 del 2009, art. 4, comma 1" (cfr. pag. 2); che con comunicazione di inizio lavori ex art. 22 del DPR 380/2001, presentata il 27.11.2020, ha comunicato al Comune l'inizio dei lavori di cui alla predetta SCIA; che in data 18.2.2021 i Carabinieri di Cagnano Varano, a seguito di accertamento eseguito sull'immobile di proprietà della

ricorrente, hanno contestato la violazione di alcune norme edilizie procedendo al sequestro preventivo di *"n. 3 muri perimetrali al piano superiore di un'abitazione preesistente di cui due misuranti 7,00 x 0,30 x h 1,90 ed uno di m. 7,00 x 0,30 x h 1,20 di altezza ubicati al piano superiore di una abitazione residenziale"*; che in data 22.3.2021, a seguito del sequestro e della successiva segnalazione da parte dei Carabinieri del 9.3.2021, il Comune ha emesso l'impugnata ordinanza di demolizione *"senza alcuna adeguata istruttoria riportandosi pedissequamente a quanto accertato dai Carabinieri?"* (cfr. pag. 3).

La ricorrente ha soggiunto di aver proposto in data 20.3.2021 un'istanza di riesame avverso il provvedimento di sequestro preventivo convalidato con decreto emesso dal GIP del Tribunale di Foggia del 23.2.2021 e che tale istanza è stata accolta con ordinanza del 7.4.2021 del Tribunale del Riesame di Foggia, il quale ha disposto la restituzione dell'immobile sequestrato.

Alla luce di tali eventi, con istanza del 19.4.2021 la ricorrente ha chiesto al Comune la revoca/annullamento in autotutela dell'ordinanza di demolizione impugnata; ma ciò senza esito.

A fondamento del ricorso sono stati dedotti i seguenti motivi:

1°) Violazione e falsa applicazione degli artt. 22, 27 e 31 del DPR 380/2001; violazione dei principi di legalità e tipicità delle sanzioni, del principio di proporzionalità; eccesso di potere per difetto dei presupposti, travisamento dei fatti, difetto d'istruttoria, contraddittorietà intrinseca ed estrinseca, illogicità, irragionevolezza, sviamento.

La ricorrente ha evidenziato che le opere oggetto dell'ordinanza di demolizione impugnata sarebbero state realizzate *"sulla base di valido titolo abilitativo costituito proprio dalla SCIA alternativa al permesso di costruire del 22/09/2020 (prot. 9804) corredata dagli elaborati dimostranti il superamento dei vincoli presenti sull'immobile, nonché dalla relativa autorizzazione paesaggistica semplificata"* (cfr. pag. 6), nonché nel rispetto di

tutte le norme di legge e regolamentari in materia edilizia e sismica, oltre che supportate dal rilascio di autorizzazione paesaggistica semplificata; pertanto, tali opere non necessiterebbero *“di autorizzazione sismica in quanto rientranti secondo la normativa nazionale sulle costruzioni, NTC 018 e Decreto Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 30 aprile 2020, tra le “opere di minore rilevanza” perché ricadenti, in particolare, “in sito di zonizzazione sismica 2 ma con ag minore di 0,20 g”* (cfr. pag. 6).

2°) Violazione e falsa applicazione degli artt. 23 e 27, 31 e 37 del DPR 380/2001; dell’art. 97 della Costituzione e dei principi del giusto procedimento.

La ricorrente ha premesso che le opere oggetto dell’ordinanza gravata risulterebbero conformi a quelle oggetto della proposta SCIA, rimarcando che l’impugnata ordinanza sarebbe stata emessa dopo il decorso del termine di trenta giorni previsto dall’art. dall’art. 23, comma 6 del DPR 380/2001 per il consolidamento del titolo; con la conseguenza che *“dopo tale data l’amministrazione avrebbe dovuto agire nel rispetto dei presupposti formali e sostanziali dell’autotutela, ai sensi dell’art. 23, co. 6, DPR 380/2001”* (cfr. pag. 9). Di converso, ove pure l’impugnata ordinanza dovesse qualificarsi alla stregua di un provvedimento assunto in autotutela, difetterebbero i relativi presupposti *“in quanto non consta l’avvenuta comunicazione dell’avvio del procedimento, né attivata alcuna altra forma di interlocuzione con l’interessato”* (cfr. pag. 8).

3°) Violazione del DPR 380/2001; dell’art. 97 della Costituzione; dell’art. 3 della legge 241/1990; eccesso di potere per difetto d’istruttoria e di motivazione, difetto dei presupposti, travisamento dei fatti, contraddittorietà, abnormità, arbitrarietà.

Con tale motivo la ricorrente ha censurato, in particolare, il difetto di motivazione dell’ordinanza di demolizione, tenuto conto che tale provvedimento si sarebbe limitato a richiamare il contenuto della segnalazione dei Carabinieri del 9.3.2021 senza, però, enunciare le ragioni di fatto e di diritto poste a fondamento di tale sanzione; né sarebbero stati esplicitati gli esiti dell’istruttoria, *“non avendo il Comune*

*di Cagnano Varano proceduto alla constatazione dell'avvenuta esecuzione dei lavori contestati in assenza di titolo edilizio e la corretta individuazione delle norme applicabili"* (cfr. pag. 10).

Si è costituito in giudizio il Comune di Cagnano Varano (1.7.2021), che, nella memoria depositata il 5.7.2021, ha opposto che il progetto proposto dalla ricorrente non recherebbe *"alcuna ipotesi di demolizione e ricostruzione con aumento di volumetria ma esclusivamente l'ampliamento di un immobile preesistente"* (cfr. pag. 3); che *"nell'area ove sono stati realizzati gli interventi oggetto dell'ordinanza di demolizione sussiste chiaramente un vincolo paesaggistico, in conseguenza del quale in ogni caso non sono assentibili interventi di cui agli artt. 3 e 4 della L.R. Puglia 14/2009"*, da ciò inferendo che l'intervento oggetto del contendere non sarebbe in radice ammissibile (cfr., ancora, pag. 3); che, in ogni caso, poiché nella specie non si tratterebbe di una ristrutturazione edilizia, bensì di una nuova costruzione, l'unico titolo ammissibile sarebbe il permesso di costruire, e ciò anche a prescindere dall'ottenuta autorizzazione paesaggistica (cfr. pag. 7).

All'udienza in Camera di Consiglio del 7 luglio 2021, svoltasi con modalità da remoto, il Collegio ha avvisato i difensori delle parti costituite della possibile definizione della controversia con sentenza in forma semplificata ai sensi dell'articolo 60 del codice del processo amministrativo e, non avendo registrato opposizioni, la causa è stata trattenuta per la decisione.

Il ricorso è fondato e, pertanto, va accolto sebbene con le precisazioni contenute in motivazione.

Fondato è il primo motivo di ricorso, incentrato sul titolo abilitativo oggetto del contendere: permesso di costruire ex art. 10 del DPR 380/2001 in luogo della SCIA alternativa al permesso di costruire, disciplinata dal successivo art. 23.

Una disposizione, quest'ultima, che individua una serie di interventi edilizi, tra i quali (comma 1, lett. a) *"gli interventi di ristrutturazione di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c)"* e dunque, segnatamente, *"gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad*

*un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, nei casi in cui comportino anche modifiche della volumetria complessiva degli edifici ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma o della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti di immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42”.*

Ciò premesso, dall’esame della tabella A allegata al d.lgs. 222/2016 gli elementi che connotano gli interventi di c.d. “ristrutturazione pesante”, realizzabili tramite SCIA alternativa a permesso di costruire, sono, tra gli altri, quelli che non comportino la completa demolizione dell'edificio; b) che comportino l’aumento del volume complessivo; b) che apportino modifiche al prospetto dell'edificio; c) che comportino un cambio d'uso urbanisticamente rilevante se l’immobile è ricompreso nel centro storico.

Per tutti questi interventi è ammessa la SCIA ex art. 23 TUED.

Non solo.

La medesima tabella prevede che il medesimo titolo è sufficiente per le nuove costruzioni “*in esecuzione di strumento urbanistico attuativo*”, nonché per gli “*interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati*”, ivi compresi “*gli accordi negoziali aventi valore di piano attuativo, che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi*”.

Tanto premesso, i lavori indicati nella SCIA alternativa al permesso di costruire presentata dalla ricorrente il 22.9.2020 consistono “*nell’ampliamento di un fabbricato esistente ad uso abitativo sito in loc. "Pagliai dei Combattenti" al F. 2, p.lla 317, ai sensi della Legge Regionale n. 14 del 2009, art. 4, comma 1”* (cfr. pag. 2 del ricorso).

A tal proposito, la legge regionale 14/2009 (c.d. Piano casa) disciplina all'art. 3 gli *“interventi straordinari di ampliamento”* stabilendo al primo comma che *“possono essere ampliati, nel limite del 20 per cento della volumetria complessiva, e comunque per non oltre 200 m<sup>3</sup>, gli edifici residenziali di volumetria non superiore a 1.000 m<sup>3</sup>”*, e ciò sul presupposto che, ai sensi dell'art. 2, lett. b) della medesima normativa, *“per volumetria complessiva si intende la somma dei volumi vuoto per pieno collocati esclusivamente o prevalentemente fuori terra. Nel computo di detto volume sono compresi i vani ascensore, le scale, restandone esclusi i volumi tecnici e quelli condominiali o di uso pubblico (androni, porticati, ecc)”*.

In sostanza, nel caso di specie gli interventi realizzati dalla ricorrente consistono sostanzialmente in un ampliamento del fabbricato preesistente inferiore al 20% della volumetria totale dell'immobile.

La fattispecie in esame è dunque riconducibile a quelle di cui alla lett. c, comma 1 dell'art. 10 del DPR 380/2001, dato che gli interventi realizzati hanno evidentemente comportato (soltanto) *“modifiche della volumetria complessiva”* dell'edificio.

Da ciò consegue che l'intervento edilizio in contestazione trova, pertanto, legittimo titolo nella SCIA prot. n. 9804 del 22.9.2020, nel senso, per quanto interessa la proposta censura, dell'inconfigurabilità di una prescrizione tassativa del permesso di costruire.

Quanto al vincolo sismico richiamato dalla resistente, dalla relazione tecnica allegata dalla ricorrente ci si avvede che nell'area controversa il valore di accelerazione al suolo è pari a 0,1854. Pertanto, gli interventi realizzati rientrano nella fattispecie di cui al comma 1, lett. b, n. 1 dell'art. 94 bis TUED, riferita agli *“interventi di adeguamento o miglioramento sismico di costruzioni esistenti nelle località sismiche a media sismicità (zona 2, limitatamente a valori di ag compresi fra 0,15 g e 0,20 g) e zona 3”*: si tratta, in pratica, di interventi qualificabili come di *“minore rilevanza”* nei riguardi della pubblica incolumità e, per tale ragione, esenti – ai sensi della disciplina di cui

al comma 4 del predetto art. 94 – dal peculiare regime dell'autorizzazione sismica regolata dal comma 1.

È, poi, incontestato il rilascio, da parte dell'Ufficio locale per il paesaggio dei Comuni associati di Cagnano Varano e Carpino, dell'autorizzazione paesaggistica semplificata n. 9804 del 21.9.2020.

Tale provvedimento è disciplinato dall'art. 146, comma 9, del d.lgs. 42/2004 e riguarda gli interventi di lieve entità, ossia quelli indicati nell'elenco di cui all'allegato B del DPR 31/2017 (regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), tra i quali – per quanto riguarda i lavori controversi – gli interventi che comportino *“incrementi di volume non superiori al 10 per cento della volumetria della costruzione originaria e comunque non superiori a 100 mc, eseguiti nel rispetto delle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti?”*.

Stando alla relazione tecnica, considerando che l'art. 34 bis del TUED (*“tolleranze costruttive”*) prevede, al comma 1, una soglia di tolleranza del 2% nel caso di discordanza tra le cubature e le volumetrie indicate nel progetto rispetto al costruito, il volume ampliato *“risulta verificato come volume contenuto nel 10% per l'autorizzazione paesaggistica semplificata”* (cfr. pag. 8 della relazione).

Un rilievo tecnico che l'Amministrazione resistente non ha per nulla contestato.

Non coglie, invece, nel segno il secondo motivo di ricorso.

Il comma 6 bis dell'art. 19 della legge 241/1990 dispone che *“nei casi di Scia in materia edilizia, il termine di sessanta giorni di cui al primo periodo del comma 3 è ridotto a trenta giorni. Fatta salva l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 4 e al comma 6, restano altresì ferme le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, e dalle leggi regionali”*.

Tale disposizione va raccordata con l'art. 27, comma 1 del TUED, secondo cui *“il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale esercita, anche secondo le modalità*



*stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente, la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale per assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi?*

Non è quindi fondatamente contestabile l'esercizio, anche dopo la scadenza del termine fissato dall'art. 23, comma 6 del TUED (con richiamo al comma 1: ossia 30 giorni), del potere di autotutela – sotto forma di annullamento d'ufficio – in materia di vigilanza e repressione degli abusi edilizi: ragione per cui il responsabile dell'ufficio tecnico *“mantiene il potere di controllo sulle attività edilizie per il quale l'art. 27 D.P.R. 380/2001 non prevede alcun termine di decadenza, sia quando le opere realizzate non corrispondono a quelle oggetto della denuncia, sia quando le stesse non sono realizzabili con una semplice d.i.a., ma richiedono l'avvenuto rilascio del permesso di costruire”* (cfr., tra le tante, TAR Campania - Napoli, 10 luglio 2020, n. 3007).

Nel caso di specie l'ordinanza di demolizione oggetto di impugnazione è stata emessa in data 22.3.2021 e dunque oltre un anno dopo il decorso del termine di trenta giorni (scaduto il 14.2.2020) di cui al comma 6 dell'art. 23 del TUED.

Nondimeno, il provvedimento è stato motivato sulla realizzazione di opere in assenza del necessario titolo edilizio, e ciò a valle di un'attività di accertamento che, a prescindere dai travisati profili che rendono accoglibile il primo motivo di ricorso, allude all'esercizio legittimo di un potere di verifica in astratto ammissibile. Quanto, infine, alla mancata comunicazione dell'avvio del procedimento e di *“qualsiasi altra forma di interlocuzione con l'interessato”* (cfr. pag. 8 del ricorso), sempre dedotta con il secondo motivo, il Collegio di riporta al costante orientamento della giurisprudenza secondo cui il provvedimento demolitorio, avendo natura vincolata, non deve necessariamente essere preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento, in quanto le valutazioni di interesse pubblico che l'amministrazione è chiamata a svolgere non sono influenzabili da una fattiva

partecipazione del soggetto destinatario (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 30 gennaio 2020, n. 775; TAR Campania - Napoli, 23 gennaio 2020, n. 327).

Di conseguenza, anche tale motivo va rigettato.

È, invece, persuasivo il terzo motivo di ricorso, dovendosi richiamare le statuizioni oggetto del primo motivo in merito alla carenza di un necessario approfondimento istruttorio, tradottasi in un difetto di motivazione.

A ciò va aggiunto che l'Amministrazione avrebbe dovuto tener conto, prima di emettere l'ordine di demolizione delle opere considerate abusive, della SCIA presentata dalla ricorrente, instaurando un contraddittorio finalizzato a stabilire le ragioni per le quali si sarebbe dovuto conseguire, quale titolo legittimante l'intervento, il permesso di costruire.

In conclusione, il ricorso va accolto e, per l'effetto, l'Amministrazione comunale dovrà riesaminare la SCIA presentata dalla ricorrente in data 22.9.2020 alla luce delle statuizioni contenute nella presente sentenza.

La complessità delle questioni esaminate giustifica la compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi espressi in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Scafuri, Presidente

Rita Tricarico, Consigliere

Angelo Fanizza, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Angelo Fanizza**

**IL PRESIDENTE**  
**Angelo Scafuri**

IL SEGRETARIO

LAVORI PUBBLICI