Pubblicato il 08/10/2019

N. 00779/2019 REG.PROV.COLL.
N. 00493/2018 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 Sardegna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 493 del 2018, proposto da
Marco Antonio Puddu, rappresentato e difeso dagli avvocati Nicola Melis e Gianluca Filigheddu, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Nicola Melis in Cagliari, corso Vittorio Emanuele II n. 76;

contro

Comune di Pula, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Federico Melis, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Cagliari, via Carbonia n. 10;

per l'annullamento

- dell'ordinanza di demolizione prot. n. 9659 del 26.4.2018, Reg. Ord n. 44 del 19.04.2018 con la quale è stato ordinato al sig. Puddu, la demolizione del fabbricato realizzato in località Bacchixeddu e distinto al catasto fabbricati del Comune di Pula al Fg. 53, mappale 522 sub. 4 e 5; nonché la rimessione in pristino dei manufatti ricadenti nella medesima area e distinti con i mappali

498, 550, 551, 553, 555, 558 e 560, ed il ripristino dello stato dei luoghi entro e non oltre 90 giorni dalla notifica;

- ove per quanto possa occorrere, di tutti gli atti istruttori precedenti, connessi e conseguenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 luglio 2019 il dott. Giorgio Manca e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. - Con il ricorso in esame, Puddu Antonio Marco ha chiesto l'annullamento del provvedimento (prot. n. 9659 del 26.4.2018, Reg. Ord n. 44 del 19.04.2018) con il quale il Comune di Pula ha ordinato la demolizione del fabbricato di sua proprietà, realizzato in località Bacchixeddu (distinto al catasto fabbricati del Comune di Pula al Fg. 53, mappale 522 sub. 4 e 5), nonché la rimessione in pristino dei manufatti ricadenti nella medesima area e distinti con i mappali 498, 550, 551, 553, 555, 558 e 560, quali opere costituenti pertinenza, ed il ripristino dello stato dei luoghi.

2. - Secondo quanto emerge dalla lettura dell'ordinanza, il Comune ha svolto una attività di verifica sulle legittimità delle opere realizzate nell'area di proprietà del ricorrente, a seguito di un decreto di ispezione della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Cagliari, ed ha rilevato la realizzazione delle seguenti opere, in assenza dei necessari titoli abilitativi (edilizi e paesaggistici):

- l'avvenuto frazionamento del lotto urbanistico originario;

- il mancato esercizio dell'attività agricola che avrebbe dovuto svolgersi nell'area;

- la rotazione di circa 180° del fabbricato realizzato sulla base della concessione edilizia n. 84, rilasciata il 13 maggio 2002 alla signora Demurtas Maria Grazia;

- la modifica della sagoma, con la realizzazione di una copertura loggiato al piano terra;

- modifiche dei prospetti dell'immobile e modifiche interne;

- una piscina e un solarium pavimentato in luogo della vasca per acqua piovana oggetto dell'autorizzazione edilizia n. 68 del 2006;

- due locali tecnici;

- ulteriori opere di recinzione, cancellate, cisterne etc.

Il Comune ha poi rilevato che la costruzione (a suo tempo autorizzata in forza della citata concessione edilizia n. 84, rilasciata il 13 maggio 2002 in favore di Demurtas Maria Grazia, suocera del ricorrente) è stata eseguita quando il termine decadenziale per l'inizio dei lavori, pari a un anno, era ormai decorso. Dagli accertamenti aerofotogrammetrici acquisiti, l'amministrazione avrebbe appurato, infatti, che i lavori sono iniziati dopo il 13 maggio 2003, quando la concessione era decaduta ai sensi dell'art. 15 del D.P.R. n. 380 del 2001.

Pertanto, il Comune ha ordinato la demolizione delle opere eseguite senza titolo e la rimessione in pristino dell'area.

3. - Avverso l'impugnata ordinanza di demolizione, parte ricorrente deduce articolate censure.

4. - Si è costituito il Comune di Pula, chiedendo che il ricorso sia respinto.

5. - Alla pubblica udienza del 9 luglio 2019, la causa è stata trattenuta in decisione.

6. - Con il primo motivo, il ricorrente deduce violazione dell'art. 97 Costituzione ed eccesso di potere sotto diversi profili, in quanto il responsabile dell'Ufficio Tecnico comunale sarebbe stato di fatto obbligato dalla Procura della Repubblica ad emettere l'ordinanza di demolizione,

ventilando la possibilità di avvio di un'indagine a suo carico per omissione di atti di ufficio.

6.1. - Il motivo è manifestamente infondato, ove si tenga conto che le attività di verifica sulla legittimità delle opere realizzate dal ricorrente, avviate a seguito di un decreto di ispezione della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Cagliari, hanno evidenziato una serie di abusi, analiticamente indicati nell'ordinanza impugnata, in relazione ai quali il Comune, nell'esercizio delle sue funzioni di controllo e repressione degli illeciti edilizi, non poteva non provvedere, come ha fatto disponendo la demolizione delle opere abusivamente eseguite e la rimessione in pristino dell'area. Deve ritenersi quindi indifferente la fonte dalla quale è giunta la notizia che ha determinato l'inizio del procedimento.

7. - Con il secondo motivo, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 15 del D.P.R. n. 380 del 2001, sottolineando, in relazione alla asserita decadenza della concessione edilizia del 13 maggio 2002, di aver tempestivamente presentato la dichiarazione di inizio dei lavori in data 13 maggio 2003; dichiarazione che – sebbene non decisiva al fine di impedire la decadenza – produce l'effetto di porre a carico dell'amministrazione l'onere di provare che l'inizio dei lavori non si sia verificato. Detta prova non è stata fornita dal Comune di Pula, atteso che le foto datate 13 aprile 2003 sono state scattate in un periodo precedente sia alla data di comunicazione dell'inizio dei lavori sia alla data di scadenza del termine per l'inizio dei lavori (13 maggio 2003). Tali fotografie, pertanto, non sono in grado di attestare che, entro l'ultimo mese di vigenza del titolo abilitativo, ovvero dal 13.04.2003 al 13.05.2003, i lavori non abbiano avuto effettivo inizio.

Inoltre, il termine decadenziale di cui all'art. 15 comma 2, del testo unico in materia edilizia, 6 giugno 2001, n. 380, deve farsi decorrere, secondo il ricorrente, non dalla data di emanazione, ma dalla data del rilascio del titolo edilizio, ed è altamente presumibile che il rilascio possa essere avvenuto in una

data successiva, facendo così slittare ancora più in là nel tempo la data di scadenza del titolo abilitativo.

Quanto invece alla fotografia del 28 luglio 2004, acquisita da Google Earth, si rileva che essa, da sola, non può costituire la prova del mancato inizio dei lavori in quanto pacificamente priva di data certa.

Il ricorrente deduce, inoltre, che il 3 novembre 2003 ha presentato una variante alla concessione edilizia, per una serie di opere che avrebbero imposto la sospensione dei lavori, pur tempestivamente iniziati. Nelle more, tali lavori (scavi e fondazioni) furono momentaneamente ricoperti, anche per evitare la fonte di pericolo che gli stessi avrebbero potuto costituire per gli animali dell'azienda. Per cui, anche per questa ragione, la foto aerea estratta da Google Earth non sarebbe comunque idonea a dimostrare il mancato tempestivo avvio dei lavori.

7.1. - Il motivo è infondato.

7.2. - L'amministrazione comunale ha dimostrato, in modo sufficientemente attendibile, il mancato avvio dei lavori entro il termine di un anno dal rilascio del titolo attraverso un ampio corredo di foto aeree ottenute (a parte la foto del 2004, tratta da Google Earth) interrogando l'archivio ufficiale della Regione Sardegna (disponibile anche sui siti ufficiali dell'amministrazione regionale). Pertanto, non sono pertinenti le contestazioni rivolte a inficiare il valore di prova delle foto in questione.

Dalla sequenza cronologica delle foto aeree emerge come quantomeno fino al 2004 non si intravedono tracce rilevanti dei lavori che, come si è veduto, si sarebbero dovuti iniziare entro il 13 maggio 2003. Si veda, in primo luogo, la foto aerea scattata nel periodo compreso tra il 13 e il 26 aprile 2003 (doc. 18 del Comune di Pula, deposito del 27 maggio 2019), da cui si evince che sull'area oggetto della concessione nessun intervento è stato iniziato.

La foto menzionata deve essere esaminata insieme all'altra foto aerea scattata il 28 luglio 2004 (cfr. doc. 10 del Comune di Pula, deposito del 27 maggio

2019), estratta da Google Earth, che mostra come, ancora fino al luglio 2004, non si riscontri traccia dei lavori di cui alla concessione in questione.

Il ricorrente contesta la rilevanza probatoria del documento, richiamando l'orientamento secondo cui i rilevamenti fotografici tratti da Google Earth non assicurano con certezza la data del rilevamento. Tuttavia, a parte la considerazione che le affermazioni sulla inattendibilità dei riscontri fotografici rilevabili tramite Google Earth sono del tutto generiche, non si può non riconoscere il valore quantomeno indiziario della documentazione fotografica estratta da Google Earth (anche sulla data della rilevazione). Indizio che, pertanto, insieme ad altri elementi, può assurgere a vera e propria prova del fatto ignoto (in tal senso, difatti, anche la giurisprudenza di questo Tribunale: sez. II, 31 gennaio 2018, n. 54, nel senso che *«i rilevamenti tratti da Google Earth prodotti in giudizio non possano costituire, di per sé ed in assenza di più circostanziati elementi (che nel caso di specie l'amministrazione non ha fornito), documenti idonei allo scopo di indicare la data di realizzazione di un abuso* […]*»*).

7.3. - Nel caso di specie, la foto del luglio 2004 non deve essere quindi valutata, sotto il profilo probatorio, in maniera isolata ma insieme alla foto del 2003, sopra richiamata, e alle foto (tratte dai siti della Regione) del 2005 (doc. 17 del Comune, in cui vi è traccia dell'inizio di esecuzione dei lavori) e del 2006 (doc. 4 del ricorrente, in cui i lavori sono ormai evidenti).

La sequenza dimostra come i lavori siano stati iniziati sicuramente dopo il luglio 2004 (quasi certamente nel 2005), quando ormai la concessione era da tempo decaduta, ai sensi dell'art. 15 del T.U. in materia edilizia.

Né il ricorrente ha fornito alcun elemento probatorio attestante il concreto avvio dei lavori in data antecedente il 13 maggio del 2003.

8. - Con il terzo motivo, il ricorrente denuncia l'illegittimità dell'ordinanza di demolizione anche in quanto contrasta con la ratio sottostante alla previsione della decadenza del permesso di costruire, ossia la salvaguardia dell'effettività della pianificazione urbanistica. Nel caso di specie, in ragione dell'avvenuta ultimazione del fabbricato entro i tre anni di vigenza della concessione

edilizia, è pacifico che la pianificazione urbanistica comunale è stata pienamente rispettata.

8.1. - Anche l'esposta censura non coglie nel segno, considerato che l'art. 15 cit., prevedendo un termine di natura decadenziale per l'inizio dei lavori, ha determinato anche l'effetto giuridico prodotto dal decorso del termine, non lasciando all'amministrazione (e tantomeno al giudice) alcun margine di valutazione discrezionale volto a verificare se la ratio o la finalità della norma sia stata in concreto perseguita.

9. - Con il quarto motivo, il ricorrente lamenta la violazione degli articoli 7 e ss. della legge n. 241/90, per l'omessa comunicazione di avvio del procedimento e per il mancato rispetto delle garanzie procedimentali.

9.1. - Il motivo è infondato.

9.2. - Sul punto è sufficiente richiamare il consolidato indirizzo giurisprudenziale che esclude dall'ambito di applicazione della norma sulla comunicazione di avvio i procedimenti volti a esercitare i poteri repressivi in materia edilizia, mediante adozione dell'ordinanza di demolizione, trattandosi di procedimenti che mettono capo a provvedimenti di contenuto vincolato (cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. III, 14 maggio 2015, n. 2411; da ultimo, Sez. IV, n. 5524/2018). L'attività amministrativa è caratterizzata, in queste ipotesi, dall'accertamento di presupposti di fatto interamente tipizzati dalla norma attributiva del potere, che integrano, alla luce della disciplina urbanistico-edilizia rilevante, l'abuso; per cui, gli apporti partecipativi dei destinatari dell'ordinanza non possono svolgere alcuna utile funzione al fine di orientare la decisione amministrativa, che non potrebbe avere un contenuto diverso rispetto a quello prefigurato dalla norma di repressione dell'abuso. L'orientamento ha trovato autorevole avallo nella recente pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, n. 9 del 2017, che ha sottolineato e ribadito quanto sopra anticipato, ossia che *«l'ordine di demolizione è un atto vincolato ancorato esclusivamente alla sussistenza di opere abusive e non richiede una specifica motivazione circa la ricorrenza del concreto interesse pubblico alla rimozione*

dell'abuso. In sostanza, verificata la sussistenza dei manufatti abusivi, l'Amministrazione ha il dovere di adottarlo, essendo la relativa ponderazione tra l'interesse pubblico e quello privato compiuta a monte dal legislatore. In ragione della natura vincolata dell'ordine di demolizione, non è pertanto necessaria la preventiva comunicazione di avvio del procedimento […] *né un'ampia motivazione».*

10. - Con il quinto motivo, il ricorrente impugna l'ordinanza di demolizione nella parte in cui ha previsto anche la rimessione in pristino dei manufatti costituiti da piscina, vani tecnici, recinti per animali, in violazione degli artt. 6, 14 e 15 della L.R. n. 23 del 1985 e violazione dell'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004. Secondo il ricorrente, trattandosi di opere che possono essere eseguite previa presentazione di SCIA e per le quali non occorre autorizzazione paesaggistica, l'unica sanzione applicabile è la sanzione pecuniaria.

10.1. - La doglianza deve essere disattesa.

10.2 – In primo luogo, va precisato che - come risulta dalla relazione tecnica allegata alla originaria domanda di concessione edilizia del ricorrente (poi rilasciata, come si è veduto, in data 13 maggio 2002) - l'intervento ricade in area soggetta a vincolo paesaggistico (cfr. relazione tecnica di cui al doc. 8 depositato dal Comune resistente il 6 luglio 2018); e d'altronde, per la realizzazione delle opere oggetto della concessione, era stata a suo tempo richiesta e ottenuta l'autorizzazione paesaggistica. Pertanto, non può ritenersi che si tratti opere per le quali non sia necessaria l'autorizzazione paesaggistica.

10.3. – In secondo luogo, la valutazione di illiceità sotto il profilo urbanistico-edilizio ha riguardato l'intero intervento progettato e autorizzato con la concessione decaduta. Pertanto, la misura della demolizione ha necessariamente coinvolto tutte le opere realizzate, anche quelle di natura pertinenziale.

11. – Il ricorso, in conclusione, deve essere integralmente respinto.

12. – La disciplina delle spese giudiziali segue la regola della soccombenza, nei termini di cui al dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna, Sezione Prima, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna il ricorrente al pagamento delle spese giudiziali in favore del Comune di Pula, che liquida in euro 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre accessori di legge se dovuti.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 9 luglio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Dante D'Alessio, Presidente

Antonio Plaisant, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Giorgio Manca	**Dante D'Alessio**

IL SEGRETARIO