

***Nota introduttiva e di approfondimento della Sentenza
n. 111/24 gennaio 2019 emessa dal Tribunale Amministrativo
Regionale per la Puglia, sede di Lecce, Sezione Prima.***

- 1. Introduzione.*
- 2. La controversia, i motivi di ricorso e la Sentenza.*

- 1. Introduzione.*

Nel novero delle tematiche pubblicate ed approfondite nel Bollettino, la rubrica *Giurisprudenza* ha preso in esame provvedimenti giurisdizionali emessi dai Tribunali e dalle Corti aventi sede nel territorio regionale, nonché pronunciati dalle Corti appartenenti alle Giurisdizioni superiori - Consiglio di Stato, Corte di Cassazione e Corte Costituzionale – che hanno enunciato i precedenti di maggiore rilevanza ed attinenza con le tematiche trattate dall'Osservatorio Giuridico Legislativo.

La Sentenza oggetto del presente commento affronta e risolve, in maniera completa e ben argomentata, una problematica che gli Enti Ecclesiastici in generale e, come accaduto nel caso di specie un Istituto religioso, possono trovarsi ad affrontare: la titolarità e l'utilizzo di un campo sportivo ubicato in zona a destinazione urbanistica agricola.

Si pone, in particolare, l'esigenza di accertare:

- quali siano, alla luce della normativa di riferimento, gli utilizzi compatibili con la predetta destinazione dell'area;

- se la realizzazione di attrezzature sportive in tale ipotesi sia riconducibile nell'ambito dell'attività edilizia "*libera*" oppure sia soggetta ad uno specifico regime autorizzativo con i relativi controlli e le conseguenti limitazioni, ad esempio in tema di distanze minime dai confini;

- se i provvedimenti della Pubblica Amministrazione di diniego della predetta specifica destinazione possano prescindere dal rispetto di un adeguato *iter* motivazionale, in particolare con riguardo all'incidenza dell'intervento sul carico urbanistico della zona, limitandosi ad individuare un'incompatibilità in *re ipsa*;

- se, infine, sia preclusa la possibilità di una sanatoria delle opere realizzate ove ritenute non legittime dal Comune e se tale possibilità sia subordinata alla cd. *doppia conformità*, ovvero sia anche al rispetto delle norme di sicurezza ed igienico sanitarie.

Si tratta, ad avviso di chi scrive, di situazioni piuttosto ricorrenti, apparentemente semplici e prive di effetti, come l'utilizzo di un terreno quale campo di calcetto ma che, invece, possono dar luogo anche ad ordini di demolizione e che richiedono, pertanto, particolare attenzione e cautela da parte dell'Ente.

Poste tali premesse, è ora possibile esaminare i contenuti della vicenda controversa, i motivi di ricorso e la Sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale.

2. *La controversia, i motivi di ricorso e la Sentenza.*

Come anticipato nel paragrafo che precede, la vicenda controversa è derivata da un'Ordinanza emanata dal Dirigente area tecnica di un Comune con la quale è stata ingiunta ad un Ente ecclesiastico, nella specie un Istituto religioso, la demolizione, entro il termine di 90 giorni dalla notifica del provvedimento, di un campo di calcetto ed il ripristino dello stato dei luoghi con espressa avvertenza che, in difetto, sarebbero state applicate ulteriori misure sanzionatorie e contravvenzionali.

La predetta attrezzatura sportiva era stata realizzata su un terreno di proprietà dell'Ente ecclesiastico, esattamente all'interno di un giardino attrezzato posto al servizio dell'Istituto e della scuola ivi ubicata.

Ulteriore e significativo provvedimento emesso nel corso della controversia, a circa 9 mesi di distanza dal primo, è costituito dal diniego del medesimo ufficio Comunale all'istanza di sanatoria del campo di calcetto avanzata dell'Ente Ecclesiastico.

Avverso il predetto provvedimento l'Istituto, in persona del legale rappresentante *pro tempore* dell'Ente, ha proposto, rispettivamente, ricorso e ricorso per motivi aggiunti dinanzi al T.A.R. Puglia, sede di Lecce, denunciando, in entrambi i casi, tre profili di illegittimità degli atti comunali.

L'esposizione della ricorrente ha preso avvio da un richiamo alla pregressa situazione, sia in punto di fatto, sia in punto di diritto, riguardante i terreni e gli immobili in questione.

L'ambito complessivo di riferimento è costituito da un complesso edilizio presso il quale hanno sede l'Istituto religioso, un plesso scolastico ed un pertinenziale terreno.

Con regolare concessione edilizia il terreno da ultimo citato era stato interessato da un articolato progetto edificatorio con destinazioni correlate e funzionali all'attività didattica svolta dall'Istituto: parco giochi, alberi e piante, un mini teatro e una piscina; nel corso dei lavori, tuttavia, quest'ultima era stata sostituita da un campo di calcetto, per il quale era stato ottenuto, previa presentazione di una variante, il permesso dal Comune.

Tuttavia, allorquando l'Ente aveva presentato nuova richiesta di permesso, questa volta finalizzata alla copertura del campo, aveva preso avvio l'attività amministrativa comunale, in precedenza ricostruita, e culminata, stante la contestata mancanza di un titolo edilizio nella parte da "coprire", nel diniego di sanatoria e nell'ordine di demolizione.

Le motivazioni del diniego comunale posso essere così sintetizzate:

1. contrasto del progetto con la destinazione agricola, esattamente El del terreno;

2. mancato rispetto delle distanze minime dai confini previste dal Piano di fabbricazione comunale per le zone agricole;

3. assenza nel progetto in sanatoria dalla cd “*doppia conformità*” ovvero sia del rispetto delle prescrizioni in materia di sicurezza e igienicosanitarie.

Così sinteticamente ricostruiti i presupposti della controversia ed i contenuti essenziali degli atti impugnati, è ora possibile passare all’esame del persuasivo *iter* motivazionale seguito dalla Sezione I del T.A.R. Lecce.

Il Collegio ha ritenuto di valorizzare la censura con la quale l’Istituto ricorrente ha lamentato, sia in sede di ricorso principale, sia in sede di ricorso per motivi aggiunti, un *deficit* istruttorio e motivazionale.

In primo luogo la Sentenza ha rilevato come il campo di calcetto fosse inserito in un contesto oggetto di due interventi, entrambi ubicati in zona agricola E1 ed entrambi autorizzati dal Comune, tali da imprimere all’area un’evidente destinazione ludica, come attestato dalla presenza del parco giochi, degli alberi e del mini teatro; non è quindi comprensibile, stante tale presupposto, l’*iter* logico seguito dal Comune laddove ha affermato che la medesima destinazione urbanistica è invece incompatibile con il campo di calcetto.

Il secondo profilo di illegittimità rilevato del Giudice Amministrativo di primo grado, strettamente correlato a quanto appena esposto, attiene all'omessa valutazione dell'opera in concreto, della sua idoneità ad accrescere il "*carico urbanistico*" della zona in rapporto sia alla destinazione prevista dal Piano di Fabbricazione, sia in rapporto a quella concretamente impressa; sotto tale aspetto è stata rilevata una evidente carenza motivazionale dei provvedimenti impugnati.

La pronuncia, da ultimo, ha censurato anche l'omessa valutazione dell'applicabilità al caso di specie di quanto prescritto dal D.P.R. n. 380/6 giugno 2001¹, "*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*" all'articolo 6, norma rubricata "*Attività edilizia libera*" e che ricomprende nel proprio ambito anche "*...le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici*"²; la citata norma, infatti, ove ritenuta pertinente alla vicenda, avrebbe privato di fondamento l'*incipit* del contenzioso: la mancanza di un titolo edilizio per il campo di calcetto.

¹ Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 245 del 20 ottobre 2001 ed entrato in vigore il 1 gennaio 2002, è reperibile nel testo integrale copiando il seguente link: <https://www.normattiva.it/eli/id/2001/10/20/001G0429/CONSOLIDATED>.

² A seguito di modifiche del testo di Legge, la lettera che prescrive la disposizione citata è attualmente la e-quinquies e non più la c).

L'illegittimità in tal guisa ravvisata del diniego opposto dal Comune all'istanza di sanatoria comporta, stante il rapporto di presupposto e conseguenza intercorrente tra i due atti, la caducazione dell'ordinanza di demolizione.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per Puglia, sede di Lecce, Sezione prima, sulla scorta delle predette argomentazioni e dell'*iter* logico giuridico sopra ricostruito ha, con la Sentenza n. 111/24 gennaio 2019, accolto il ricorso e, per l'effetto, ha annullato i provvedimenti impugnati con il ricorso principale e per motivi aggiunti, compensando tra le parti le spese di giudizio.

Per completezza espositiva in ordine ai successivi sviluppi della vicenda giudiziaria si segnala come:

a. la Sentenza in commento non è stata appellata, con conseguente passaggio in giudicato e consolidamento delle statuizioni nella stessa enunciate;

b. per effetto dell'obbligo gravante sulla Pubblica Amministrazione di conformarsi al *decisum* della pronuncia, il Comune interessato è tenuto ad esprimersi nuovamente sull'istanza di sanatoria presentata dall'Ente Ecclesiastico, colmando le carenze istruttorie e motivazionali rilevate e censurate dal Collegio.

Avv. Giuseppe Del Prete