

**Pubblicato il 10/12/2018**

**Sent. n. 1577/2018**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia**

**(Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1095 del 2017, proposto da:  
-OMISSIS-e -OMISSIS-, rappresentati e difesi dagli avvocati Andrea Violante e Michele De Palma,  
con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Andrea Violante in Bari, via Abate Gimma, 140;  
contro

Comune di Ruvo di Puglia, non costituito in giudizio;  
nei confronti

[omissis], non costituito in giudizio;

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia,

- dell'ordinanza -OMISSIS- dell'11.9.2017 a firma del Responsabile dell'Area Sviluppo Urbanistico  
del Comune di Ruvo di Puglia, notificata ai ricorrenti in data 12.9.2017, avente ad oggetto:  
"Demolizione dell'opera abusivamente realizzata nell'ambito del fondo rustico sito in agro di Ruvo  
di Puglia alla Contrada -OMISSIS- in Catasto -OMISSIS--OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-e -  
OMISSIS- p.lla -OMISSIS-- Sigg.ri -OMISSIS-e -OMISSIS-";

- ove occorra, dell'ordinanza -OMISSIS-del 22.8.2017 a firma del Responsabile dell'Area Sviluppo  
Urbanistico del Comune di Ruvo di Puglia, notificata in data 29.8.2017 ed avente ad oggetto:  
"Ordinanza sospensione lavori per la realizzazione di una casa rurale nell'ambito del suolo agricolo  
in catasto al -OMISSIS-,-OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-e -OMISSIS-, p.lla -OMISSIS- di  
proprietà del Sig. -OMISSIS-";

- di tutti gli atti presupposti e conseguenti, anche non conosciuti, comunque lesivi;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il dott. Francesco Cocomile e uditi nell'udienza pubblica del giorno 14 novembre 2018 per  
le parti i difensori come da verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

**FATTO e DIRITTO**

1. - Gli odierni ricorrenti -OMISSIS-e -OMISSIS- sono rispettivamente usufruttuario e nuda  
proprietaria di suoli siti in Ruvo di Puglia, censiti in catasto al -OMISSIS- -OMISSIS---OMISSIS---  
OMISSIS- ed al -OMISSIS- p.lla -OMISSIS- e ricadenti in zona -OMISSIS- - rurale del vigente PRG  
comunale.

Il -OMISSIS- è inoltre possessore sin dal 20.1.2012, in forza di contratto preliminare di  
compravendita di pari data, della particella -OMISSIS-.

Detti suoli, inoltre, sono caratterizzati da una pendenza naturale del 6,5% lungo la direttrice nord-sud e dell'8% lungo la direttrice ovest-est e sono posizionati ad una quota superiore di circa ml. 15 rispetto alla strada di accesso agli stessi.

In data 13 maggio 2014, il Comune di Ruvo di Puglia rilasciava in favore del sig. -OMISSIS- il permesso di costruire prot. -OMISSIS-e, di conseguenza, assentiva la realizzazione di una casa rurale come da progetto presentato.

Successivamente, con ordinanza -OMISSIS-del 22.8.2017 a firma del Responsabile dell'Area 10 - Sviluppo urbanistico, lo stesso Comune disponeva la sospensione dei lavori relativi alla casa *de qua*, in forza di quanto di seguito si riporta:

«... Rilevato che a seguito di sopralluogo esperito in data 18/08/2017 (avvio del procedimento a firma del locale comando di PM. prot. n. 16728/2017) si è rilevato che l'immobile in corso di costruzione nell'ambito del suolo agricolo in catasto al -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-e -OMISSIS-, p.lla -OMISSIS- è risultato planoaltimetricamente difforme da quanto assentito a seguito del rilascio del P.d.C. prot. -OMISSIS-del 13.05.2014;

Preso atto che a seguito del precitato invito al sopralluogo, in sito si è rilevata l'assenza di maestranze nonché del proprietario e del direttore dei lavori;

Nelle more di eseguire le necessarie verifiche planimetriche, altimetriche e dimensionali dell'opera *de qua* in contraddittorio con i soggetti attuatori del progetto e avendo riscontrato una presunta violazione urbanistico-edilizia dell'opera in oggetto;

[...] ORDINA al sig. -OMISSIS-, [...] in qualità di proprietario; all'ing. -OMISSIS-[...] in qualità di Direttore dei Lavori; alla ditta -OMISSIS-di -OMISSIS- [...] in qualità di esecutore delle opere di cui innanzi, ai sensi dell'art. 27, c. 3 del DPR 380/2001 e s.m. ed i. la immediata sospensione dei lavori afferenti le opere finalizzate alla realizzazione di una casa rurale su suolo catastalmente ascritto al -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-e -OMISSIS-, -OMISSIS-, nelle more dell'adozione dei provvedimenti definitivi da assumersi [...].»

Al citato provvedimento, seguiva poi l'ordinanza di demolizione -OMISSIS- dell'11.9.2017, recante il seguente contenuto:

«... PREMesso CHE in data 22.08.2017, ai sensi dell'art. 27 del D.P.R. n.380/2001 e ss.mm.ii., veniva emessa ordinanza -OMISSIS-afferente la sospensione cautelativa dei lavori in corso di esecuzione presso il fondo rustico sito in agro di Ruvo di Puglia alla contrada “-OMISSIS-” in catasto al -OMISSIS--OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, e -OMISSIS- p.lla -OMISSIS-, finalizzati alla costruzione di una casa rurale assentita con Permesso di Costruire prot. -OMISSIS-del 13.05.2014, nelle more dell'accertamento ad eseguirsi sui luoghi;

RILEVATO che con nota prot. -OMISSIS-del 04.09.2017, il tecnico comunale incaricato nonché l'operatore di Polizia Municipale hanno rappresentato che l'immobile assentito è stato realizzato in totale difformità dal titolo edilizio rilasciato ed in contrasto con le norme disposte dal vigente P.R.G. e dal Regolamento Edilizio comunale in quanto è emerso che: “ ... il fabbricato, assentito con il precitato permesso di costruire ed essenzialmente costituito da un piano interrato e sovrastante piano terra, si presentava, previo ampio sbancamento roccioso, con la costruzione dell'interrato posizionato a mezza costa rispetto all'originaria giacitura del terreno con consequenziali ampie zone e volumi fuori terra. Si accertava altresì, che l'intero manufatto risulta traslato e parzialmente ruotato con lo spigolo est del fabbricato tangente all'originario confine del fondo con la limitrofa p.lla -OMISSIS-”;

[...] LETTO l'art. 31, commi 2 e 3 del D.P.R. n. 380 del 06.06.2001;

[...] ORDINA Ai Sigg.ri -OMISSIS-[...] in qualità di committente delle opere nonché usufruttuario nell'ambito dei quali è stata realizzata l'opera e -OMISSIS- [...] in qualità di nuda proprietaria dei suoli *de quibus*, di provvedere entro 90 (novanta) giorni dalla notifica della presente ordinanza, a demolire a proprie cura e spese l'opera abusivamente realizzata nell'ambito del fondo rustico sito in agro di Ruvo di Puglia alla contrada “-OMISSIS-” in catasto al -OMISSIS--OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, e -OMISSIS- p.lla -OMISSIS- e di ripristinare il legittimo stato dei luoghi, con

avvertenza che, in caso di accertata inottemperanza, verranno adottati gli ulteriori provvedimenti di legge. ...».

Avverso i suddetti provvedimenti gli odierni ricorrenti proponevano gravame innanzi a questo Giudice.

Deducevano censure così sinteticamente riassumibili:

1) violazione dell'art. 3, comma 14 del regolamento edilizio di Ruvo di Puglia; eccesso di potere per travisamento dei presupposti in fatto ed in diritto; carenza di istruttoria; contraddittorietà; eccesso di potere per violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza; violazione e falsa applicazione degli artt. 31 e 32 d.p.r. n. 380/2001: l'ordinanza di demolizione nella parte in cui contesta la realizzazione di ampie zone e volumi fuori terra posizionati a mezzacosta rispetto all'originaria giacitura del terreno, violerebbe l'art. 3, comma 14 del regolamento edilizio di Ruvo di Puglia che prescrive la misurazione della volumetria entroterra di un edificio non già dalla quota media del piano di campagna, ma da quella del suolo circostante sistemato secondo il progetto assentito; inoltre, dalle tavole del progetto approvato, emergerebbe che la stessa Amministrazione avrebbe autorizzato il riempimento nella parte più bassa del fabbricato; pertanto, ove l'Amministrazione avesse voluto vietare il livellamento del suolo ed il riporto di terreno per le parti scoscese del lotto, avrebbe dovuto annullare in autotutela il permesso di costruire prot. -OMISSIS-del 13.5.2014; sempre l'ordinanza di demolizione, poi, nella parte in cui contesta la traslazione e la parziale rotazione del fabbricato, violerebbe l'art. 31 d.p.r. n. 380/2001 e sarebbe, inoltre, affetta da eccesso di potere per carenza di proporzionalità e ragionevolezza della sanzione irrogata, in quanto la traslazione e la rotazione *de quibus* non configurerebbero una totale difformità dal titolo edilizio, bensì una variazione non essenziale così come definita dagli artt. 32, lett. c) d.p.r. n. 380/2001 e 2, lett. c) L.R. n. 26/1985;

2) violazione di legge (art. 7 legge n. 241/1990); eccesso di potere per violazione delle garanzie partecipative e del contraddittorio, per carenza di istruttoria e carenza di motivazione; violazione del diritto di difesa *ex art. 24 Cost.*: l'ordinanza di sospensione lavori sarebbe illegittima, stante la mancata ricezione da parte dei ricorrenti della nota prot. n. 16728/2017 di avvio del procedimento; la stessa ordinanza, poi, sarebbe stata emessa nelle more di eseguire le necessarie verifiche, quindi all'esito di un'istruttoria sommaria e non supportata da alcun rilievo sul posto; infine, l'ordinanza *de qua*, nella parte in cui contesta la difformità da quanto precedentemente assentito con il pdc non consentirebbe al destinatario del provvedimento di comprendere la tipologia delle violazioni e, di conseguenza, di esercitare adeguatamente il proprio diritto di difesa.

1.1. - Con nota depositata presso il Comune di Ruvo in data 28.9.2018, i Sigg. -OMISSIS- e -OMISSIS-chiedevano autorizzarsi la variazione, "ove occorra in sanatoria", al citato permesso di costruire prot. -OMISSIS-del 13.5.2014, previo annullamento in autotutela dei provvedimenti gravati.

2. - L'Amministrazione intimata non si costituiva in giudizio.

3. - Con ordinanza n. 428 del 16.11.2017 veniva accolta l'istanza cautelare presentata dai ricorrenti con l'atto introduttivo, disponendo il mantenimento della *res adhuc integra* fino all'udienza di discussione.

4. - All'udienza pubblica del 14 novembre 2018 la causa passava in decisione.

5. - Ciò premesso in punto di fatto, ritiene questo Collegio che il ricorso debba essere respinto in quanto infondato.

Invero, con riguardo ai motivi di ricorso si evidenzia quanto segue.

5.1 - Con il motivo di gravame *sub* 1), parte ricorrente contestava le ragioni addotte dall'Amministrazione nel corpo del gravato provvedimento di demolizione -OMISSIS-/2017, sostenendo, per un verso, che la volumetria entroterra dell'edificio dovesse essere misurata dalla quota media del suolo circostante sistemato secondo progetto, e per altro verso, che l'accertata traslazione e la rotazione del manufatto configurasse al più una variazione non essenziale al permesso di costruire, tale da non giustificare l'ordine di demolizione impartito.

Dette doglianze non possono trovare positivo apprezzamento.

Si deve, in primo luogo, osservare che l'art. 3 del regolamento edilizio comunale, al punto 14 detta una definizione di volume di un edificio ai soli fini dell'effettiva possibilità edificatoria e, comunque,

esclude dal computo dello stesso il volume entroterra misurato rispetto alla quota media di diverse “preesistenze”, che rilevano in relazione a differenti tipologie di contesti territoriali (urbani o rurali) e che sono nella specie: il marciapiede, la strada, la piazza, il suolo comunque sistemato secondo progetto, nonché il piano di campagna della superficie del terreno circostante.

Pertanto, considerata la natura rurale del contesto dei suoli per cui è causa, si deve affermare che la misurazione del volume entroterra dell’edificio doveva avvenire, come correttamente eseguita dalla P.A., considerando la quota media del piano di campagna della superficie del terreno circostante e non già la quota media del suolo sistemato secondo progetto, posto che quest’ultima rileva solo sussidiariamente nei contesti territoriali urbani, ove manchino le altre preesistenze precedentemente indicate (*i.e.* il marciapiede, la strada o la piazza).

In secondo luogo, emerge dalla documentazione versata in giudizio che gli odierni ricorrenti sono incorsi in una violazione edilizia, che non può di certo essere qualificata, come gli stessi asseriscono, alla stregua di una mera variazione non essenziale.

In particolare, dagli elaborati a firma dell’ing. -OMISSIS-acclusi all’istanza di variazione del 28.9.2018, si evince chiaramente che, rispetto alla situazione precedentemente assentita con il permesso di costruire prot. -OMISSIS-del 13.5.2014, il manufatto in questione risulta traslato ad oriente di circa 10 metri, ovvero la distanza che in origine sussisteva tra lo spigolo est del manufatto ed il confine con la limitrofa particella -OMISSIS-.

Ebbene siffatta traslazione comporta non solo una diversa localizzazione dell’edificio nell’area di pertinenza, ma anche un’estensione di quest’ultima alla particella -OMISSIS-, che in origine non era nemmeno interessata dalla trasformazione edilizia.

Alla luce di ciò, appare quindi corretta la qualificazione dell’abuso edilizio operata dall’Amministrazione con i provvedimenti gravati quale intervento edilizio eseguito in totale difformità dal permesso di costruire, atteso che, ai sensi dell’art. 31, comma 1 d.p.r. n. 380/2001, “sono interventi eseguiti in totale difformità dal permesso di costruire quelli che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche [...] planovolumetriche [...] da quello oggetto del permesso stesso”.

Ed invero, ciò che viene in rilievo con la citata previsione normativa consiste in un qualsiasi mutamento riguardante lo sviluppo dell’edificio nello spazio.

In ogni caso, reputa questo Collegio che la difformità rilevata dalla Amministrazione nella contestata ordinanza -OMISSIS-/2017 configuri comunque ai sensi del combinato disposto degli artt. 32, comma 1, lett. c) d.p.r. n. 380/2001 e 2, comma 1, lett. c) legge Regione Puglia n. 26/1985 una “variazione essenziale” al progetto approvato (variazione soggetta al regime di cui all’art. 31 d.p.r. cit. correttamente applicato nel caso di specie), ovvero, una “[...] localizzazione significativamente diversa dell’edificio in relazione all’area di pertinenza”, tale dovendosi considerare la traslazione di ben 10 metri rispetto al progetto originariamente autorizzato.

Invero, come evidenziato da Cons. Stato, Sez. IV, 20.11.2008, n. 5743 “Ai sensi dell’art. 32 lett. c), d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, costituisce variante essenziale rispetto al progetto approvato la modifica della localizzazione dell’edificio tale da comportare lo spostamento del fabbricato su un’area totalmente o pressoché totalmente diversa da quella originariamente prevista, trattandosi di modifica che comporta una nuova valutazione del progetto da parte dell’amministrazione concedente, sotto il profilo della sua compatibilità con i parametri urbanistici e con le connotazioni dell’area, mentre sono ininfluenti rispetto all’obbligo di acquisizione da parte dell’interessato di un nuovo permesso di costruire la circostanza che le altre caratteristiche dell’intervento (sagoma, volumi, altezze etc.) siano rimaste invariate rispetto all’originario permesso di costruire, e l’assenza di ogni incidenza della variante sul regime dei distacchi e delle distanze.”

Nel caso in esame, come visto, la traslazione di ben 10 metri della costruzione costituisce - ad avviso del Collegio - uno spostamento del fabbricato su un’area pressoché totalmente diversa da quella originariamente prevista e quindi integra gli estremi della variazione essenziale / difformità totale. Infatti, l’intervento edilizio ha interessato anche un’area ulteriore (*i.e.* la particella -OMISSIS-) rispetto a quella di pertinenza secondo il p.d.c. prot. -OMISSIS-del 13.5.2014.

Ne consegue che l'intervento in questione è stato eseguito in totale difformità dal titolo edilizio e la sanzione applicabile non poteva non consistere nella demolizione ai sensi dell'art. 31 d.p.r. n. 380/2001.

Ne deriva che prive di pregio sono le doglianze proposte da parte ricorrente e che l'ordine di demolizione impartito risulta pienamente legittimo.

5.2. - Con il motivo *sub* 2), i ricorrenti lamentavano in relazione all'ordinanza di sospensione lavori la mancata ricezione della comunicazione *ex art. 7* legge n. 241/1990, il difetto di istruttoria della medesima ordinanza, nonché la *deminutio* del loro diritto di difesa costituzionalmente garantito, in conseguenza della genericità della motivazione.

Anche le presenti doglianze sono infondate.

Invero, sul punto, basti considerare che il provvedimento in questione ha una finalità cautelare e preventiva, in quanto teso ad evitare che la prosecuzione dei lavori determini un aggravarsi del danno urbanistico (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-*bis*, 9 luglio 2015, n. 9-OMISSIS-).

Per tale ragione, quindi, esso ha un'efficacia limitata nel tempo (45 giorni, termine entro cui, ai sensi dell'art. 27, comma 3 d.p.r. n. 380/2001, devono essere adottati i provvedimenti definitivi) e si fonda su di un'istruttoria tendenzialmente sommaria (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VI, 13 febbraio 2015, n. 1068: "Siffatto provvedimento - com'è fatto palese dalla sua tipica natura cautelare - ha carattere temporaneo e provvisorio, si fonda su di un'istruttoria sommaria e i suoi effetti sono destinati ad essere assorbiti in successive statuizioni, ove poi concretamente adottate nei termini prescritti [...]").

Peraltro, in ordine all'omessa comunicazione *ex art. 7* legge 241/90, fermo restando che è lo stesso art. 7 ad escludere detta comunicazione nel caso in cui sussistano particolari esigenze di celerità del procedimento, si deve inoltre sottolineare che non può considerarsi sussistente l'obbligo della comunicazione *de qua*, posto che l'art. 27, comma 3 d.p.r. n. 380/2001 impone al dirigente o al responsabile del competente ufficio comunale di ordinare l'immediata sospensione dei lavori, escludendo quindi a monte l'eventuale apporto partecipativo del destinatario del provvedimento di sospensione.

In definitiva, trova applicazione nella fattispecie in esame il disposto di cui all'art. 7, comma 2 legge n. 241/1990 ("Nelle ipotesi di cui al comma 1 resta salva la facoltà dell'amministrazione di adottare, anche prima della effettuazione delle comunicazioni di cui al medesimo comma 1, provvedimenti cautelari.").

Come rimarcato da T.A.R. Lazio, Latina, 6.8.2004, n. 668 in relazione all'istituto simile della sospensione di lavori di lottizzazione abusiva, "Il provvedimento di sospensione lavori di lottizzazione abusiva ai sensi dell'art. 18 l. 28 febbraio 1985 n. 47 non deve essere preceduto dall'avviso dell'inizio del procedimento, attesa la sua natura sostanzialmente cautelare.".

6. - In conclusione, dalle argomentazioni espresse in precedenza discende la reiezione del ricorso.

7. - Stante la mancata costituzione in giudizio dell'Amministrazione comunale, nulla deve disporsi per le spese di lite.

8. - Questo Collegio dispone, ai sensi dell'art. 331, comma 4 cod. proc. pen., la trasmissione, a cura della Segreteria, di copia del fascicolo d'ufficio e della presente sentenza alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Trani, emergendo dal procedimento giurisdizionale *de quo* un fatto che può configurare gli estremi del reato di cui all'art. 44 d.p.r. n. 380/2001 perseguibile d'ufficio.

**P.Q.M.**

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sezione Terza, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Nulla per le spese.

Dispone, ai sensi dell'art. 331, comma 4 cod. proc. pen., la trasmissione, a cura della Segreteria, di copia del fascicolo d'ufficio e della presente sentenza alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Trani per gli adempimenti di competenza.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti e le comunicazioni di rito.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1 D. Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare i ricorrenti -OMISSIS-e -OMISSIS-, l'ing. -OMISSIS-e la ditta -OMISSIS-di -OMISSIS-.

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 14 novembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Dibello, Presidente FF

Francesco Cocomile, Consigliere, Estensore

Rosaria Palma, Referendario

L'ESTENSORE

Francesco Cocomile

IL PRESIDENTE

Carlo Dibello

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.