

Utilizzazione di un impianto di acquacoltura in modo manifestamente diverso e totalmente difforme rispetto all'uso assentito con l'originario titolo edificatorio

T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. II 17 luglio 2024, n. 2278 - Cabrini, pres.; Giallombardo, est - Associazione "Caretta Caretta" (avv.ti Caponnetto e Melfa) c. Comune di Lampedusa e Linosa (n.c.) ed a.

Agricoltura e foreste - Utilizzazione di un impianto di acquacoltura in modo manifestamente diverso e totalmente difforme rispetto all'uso assentito con l'originario titolo edificatorio.

(Omissis)

FATTO

1. Con l'odierno ricorso, ritualmente notificato e depositato, la ricorrente associazione ha impugnato l'ordinanza dirigenziale n. 4 del 3 settembre 2021 del Comune intimato.

Con la suddetta ordinanza, per quanto rileva nell'ambito del presente giudizio, l'amministrazione comunale ha contestato alla ricorrente la – pretesa – differente destinazione d'uso di due strutture di un impianto di acquacoltura, in quanto:

a. in una struttura, posta presso gli uffici dell'impianto, la ricorrente ha adibito:

a1. un locale a laboratorio per le analisi sullo stato di salute delle tartarughe marine e relativi studi e ricerche;

a2. un altro locale a sala chirurgica, dotata di strumenti di diagnostica per immagini;

b. in un'altra struttura, comprensiva di n. 14 vasche, la ricorrente ha ricoverato n. 21 tartarughe marine. L'amministrazione comunale ha inoltre contestato l'utilizzo dello spazio antistante le predette vasche quale "area didattica".

Ciò posto, è stato ordinato alla ricorrente associazione di:

a. cessare immediatamente l'attività di recupero delle tartarughe marine, al pari di ogni attività didattica;

b. rimuovere dai locali, dalle vasche e dalle aree esterne tutte le attrezzature, apparecchiature e cose inerenti alla predetta attività;

c. ripristinare lo stato dei locali e dei luoghi per conformarli all'originaria destinazione d'uso.

1.1. Parte ricorrente ha contestato il suddetto provvedimento sulla scorta di un unico motivo di ricorso, per violazione di legge (art. 31, d.P.R. n. 380/2001) ed eccesso di potere sotto i profili dello sviamento della causa tipica e del difetto di istruttoria, in quanto:

a. l'art. 5 del contratto di costituzione del diritto di superficie, stipulato tra l'intimato Comune e la dante causa della ricorrente, consente l'utilizzo degli impianti anche per finalità non strettamente riferibili all'acquacoltura, quali in particolare la ricerca scientifica delle specie ittiche residenti nel Mediterraneo;

b. nell'ambito di tali facoltà, la dante causa della ricorrente ha stipulato, l'8 ottobre 2016, un protocollo di intesa con i pescatori di Lampedusa, l'Assessorato dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e delle foreste della Regione Siciliana, l'Università degli studi di Palermo e l'Istituto zooprofilattico della Sicilia, per la ricerca, la salvaguardia, il monitoraggio, l'identificazione, lo studio e la reintroduzione delle specie di testudinati nel Mediterraneo, nonché per la formazione su tali questioni e per progetti di ricerca;

c. l'anzidetta attività è stata successivamente condotta dalla ricorrente associazione, il cui centro di recupero delle tartarughe marine è stato riconosciuto con D.D.G. n. 194/2020 del suddetto Assessorato regionale;

d. dunque, l'attività svolta nell'impianto di acquacoltura per cui è causa non avrebbe comportato alcun mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante, né delle vasche (destinate, appunto, al ricovero delle tartarughe marine), né degli uffici (in cui sarebbero ivi svolte, con macchinari elementari, basilari analisi di laboratorio e indagini diagnostiche per la cura delle tartarughe marine).

2. Il 18 novembre 2021, la ricorrente associazione ha chiesto la riunione dell'odierno giudizio con quello recante R.G. n. 1951/2021, inoltrato dalla dante causa della ricorrente avverso l'ordinanza di demolizione in parola, con riguardo ai profili di relativa competenza (si consideri che, nell'ambito di tale ordinanza, è stato anche contestato l'indebito mutamento di destinazione d'uso di altri locali, destinati ad abitazione del custode, nonché la presenza di ricciole riproduttrici).

3. Con ordinanza n. 747 del 26 novembre 2021 è stata accolta l'istanza cautelare di parte ricorrente.

4. All'esito dell'udienza pubblica all'epoca fissata per la discussione del merito del ricorso, è stata disposta l'interruzione del giudizio (ordinanza n. 3644 del 16 dicembre 2022), in quanto la dante causa della ricorrente (originariamente individuata nella "Curatela del fallimento di Acquacoltura Lampedusa s.r.l.") è mutata a seguito della sentenza n. 1763/2021 della Corte d'Appello di Palermo, che ha revocato il suddetto fallimento.

5. Il processo è stato quindi tempestivamente riassunto dalla ricorrente.

6. All'udienza pubblica del 7 luglio 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.



DIRITTO

1. Il presente ricorso verte sull'ordinanza sopra meglio specificata, con la quale il Comune intimato ha contestato alla ricorrente associazione un presunto mutamento della destinazione d'uso di taluni locali destinati ad acquacoltura, coincidente con le seguenti circostanze:

- i. nelle vasche destinate all'allevamento di specie ittiche sono state ricoverate n. 21 tartarughe marine;
- ii. è stata svolta attività didattica nell'area antistante le suddette vasche;
- iii. alcuni locali, destinati ad uffici, sono stati utilizzati per svolgere analisi sullo stato di salute delle tartarughe marine e per eventuali operazioni chirurgiche.

2. In via preliminare, il Collegio ritiene, nell'ambito della discrezionalità che connota tale facoltà (cfr. Cons. St., Sez. IV, 7 settembre 2020, n. 5372), che non è necessario disporre la riunione dell'odierno ricorso con quello proposto dalla società dante causa della ricorrente (R.G. n. 1951/2021).

I suddetti due giudizi – se pure vertenti sul medesimo provvedimento – riguardano, a ben vedere, differenti profili, che ben possono essere analizzati separatamente:

- a. quanto all'odierna ricorrente, come si è visto, è stato contestato il preteso indebito utilizzo delle strutture dell'acquacoltura per il ricovero e la cura delle tartarughe marine, nonché le connesse attività didattiche;
- b. quanto alla sua dante causa, sono state contestate altre e differenti violazioni edilizie.

Di talché non vi è ragione di trattare congiuntamente siffatte – differenti – questioni.

3. Ciò posto, il ricorso è fondato e va accolto, alla luce delle seguenti considerazioni.

Come anticipato con l'ordinanza cautelare n. 747/2021, l'art. 23-ter, d.P.R. n. 380/2001 (applicabile in Sicilia giusto il generale richiamo di cui all'art. 1 della l.r. n. 16/2016), prevede specifiche ipotesi di cambio di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante.

Secondo la suddetta disposizione, in particolare: *“Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa, da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate: a) residenziale; a-bis) turistico-ricettiva; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale”*.

L'art. 31, c. 1, d.P.R. n. 380/2001, così individua gli interventi in totale difformità del permesso di costruire: *“Sono interventi eseguiti in totale difformità dal permesso di costruire quelli che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche, plano-volumetriche o di utilizzazione da quello oggetto del permesso stesso, ovvero l'esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel progetto e tali da costituire un organismo edilizio o parte di esso con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile”*.

La questione oggetto della presente controversia è, pertanto, se i contestati usi dei locali dell'impianto di acquacoltura da parte della ricorrente associazione costituiscano o meno un'utilizzazione differente rispetto a quella oggetto dell'originario titolo edilizio, tale da configurare un organismo edilizio integralmente diverso da quello originariamente assentito e in grado, conseguentemente, di giustificare l'impugnato ordine di demolizione.

Il quesito non può che avere risposta negativa.

Al riguardo, occorre premettere che la giurisprudenza è costante nel sostenere che non vi è necessità di ottenere un titolo edilizio laddove il cambio di destinazione d'uso intercorra tra categorie edilizie omogenee (*ex plurimis*, Cons. St., sez. VII, 13 novembre 2023, n. 9719).

Nel caso di specie, non può in alcun modo dirsi che le contestazioni mosse alla ricorrente siano tali da giustificare un mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante (in quanto tale, sanzionabile con l'ordine di demolizione).

Si consideri che la concessione edilizia n. 34/1994 si è limitata ad affermare che l'attività svolta nella struttura in questione è quella di acquacoltura (cfr. all. 3 di parte ricorrente): si tratta di un'attività tutt'altro che incompatibile con quella concretamente svolta dalla ricorrente associazione.

Ciò è dirimente per decidere la presente controversia.

Di contro, non assume rilievo a tal fine quanto previsto dal contratto di costituzione del diritto di superficie (cfr. all. 2 di parte ricorrente), pure richiamato dal provvedimento impugnato.

Non solo lo stesso non è stato menzionato nella concessione edilizia n. 34/1994, che è stata rilasciata circa un mese dopo la stipulazione del suddetto accordo (cfr. il menzionato all. 3 di parte ricorrente). Ma esso, come evidenziato dalla ricorrente, in ogni caso ammette lo svolgimento di ricerca scientifica con riguardo alle specie ittiche residenti nel Mediterraneo (cfr. art. 5 del contratto).

Da quanto sopra discende che la previsione contrattuale in base alla quale la superficie concessa dal Comune intimato sia stata destinata al solo scopo di realizzare un impianto di acquacoltura (art. 3 del suddetto contratto) per l'allevamento – nello specifico – di spigole e orate (art. 4 dello stesso), potrebbe al più avere rilievo per lamentare un eventuale inadempimento contrattuale rispetto al ricovero delle tartarughe marine e allo svolgimento delle viste attività didattiche.

Non certo per giustificare l'applicazione di sanzioni edilizie, che il Comune può (e deve, laddove ne sussistano i

presupposti) irrogare in quanto autorità preposta alla vigilanza urbanistico-edilizia (art. 27, d.P.R. n. 380/2001).

In sintesi: la contestazione di pretese violazioni edilizie da parte dell'amministrazione comunale intimata con riguardo alla presenza di tartarughe marine nelle vasche dell'impianto di acquacoltura e allo svolgimento delle viste attività didattiche nel relativo spazio antistante non trova fondamento nella vigente disciplina di settore.

Quanto ai contestati laboratori e alla sala chirurgica, va detto che la presenza di materiali diagnostici e di pronto intervento, finalizzati al soccorso delle tartarughe marine recuperate dalla ricorrente associazione, non può - parimenti - costituire alcun mutamento urbanisticamente rilevante della destinazione d'uso dei relativi locali.

Tale conclusione è confermata dalla lettura dei documenti prodotti agli atti di causa.

Si premette che la descrizione dei locali compiuta negli impugnati verbali è particolarmente scarna:

a. secondo il verbale n. 91/2021 (all. 5 di parte ricorrente), *“nell'area dove insiste l'impianto di acquacoltura sita in questo Comune nella località Punta Sottile, vi è una struttura posta frontalmente all'ingresso principale dell'area, adibita un vano a sala riunioni – un vano a sala d'attesa – e n. due vani utilizzati dall'Associazione Caretta Caretta di cui: un vano viene destinato come sala chirurgica e uno come laboratorio”*;

b. il verbale n. 92/2021 (all. 6 di parte ricorrente) è appena più puntuale nella parte in cui ha affermato che *“il centro di recupero utilizza n. 2 strutture di cui: una posta all'ingresso dell'area, presso gli uffici di acquacoltura, ove vi è un locale adibito a laboratorio dove vengono svolte le analisi per la verifica dello stato di salute delle tartarughe e relativi studi e ricerche. Nel secondo locale vi è la sala chirurgica, dotata di strumenti di diagnostica per immagini, dove vengono effettuati gli interventi chirurgici”*.

Da quanto sopra si evince che l'unico riferimento a una qualche strumentazione presente nei locali in uso alla ricorrente associazione è presente nel verbale n. 92/2021, laddove ha fatto menzione di non meglio specificati strumenti di diagnostica per immagini nella *“sala chirurgica”*. Nulla è dato evincere dai suddetti verbali con riguardo alla strumentazione presente nel *“laboratorio”*.

La ricorrente associazione ha riferito che le attrezzature presenti nei locali in questione constano di *“appena qualche microscopio, armadietto per la custodia delle provette e [di] un tavolo per la posa delle tartarughe da curare”* (cfr. p. 13 del ricorso).

Siffatta affermazione, oltre a non essere smentita da quanto riportato nei predetti verbali, è coerente con il menzionato protocollo di intesa stipulato dalla dante causa della ricorrente con l'Assessorato dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea, con l'Istituto zooprofilattico della Sicilia (IZS), con l'Università degli studi di Palermo e con il Co.Ge.P.A. di Lampedusa e Linosa.

In base al predetto protocollo, la società agricola Acquacoltura Lampedusa s.r.l. si è impegnata a realizzare:

a. uno stabulario adeguato per ospitare le tartarughe recuperate e provvedere alle prime cure delle stesse, prima del loro trasferimento presso l'IZS;

b. uno stabulario per la lunga degenza delle tartarughe operate presso l'IZS;

c. un centro di primo soccorso per le tartarughe recuperate dalle reti, ferite e con ami impigliati al collo o ingeriti (cfr. all. 7 di parte ricorrente, in particolare art. 2.5).

Si consideri, ancora, che la suddetta amministrazione regionale ha espressamente acconsentito alla realizzazione del centro di recupero di tartarughe marine nei locali in questione con il D.D.G. n. 194 del 9 marzo 2020 (cfr. all. 8 di parte ricorrente).

Con tale provvedimento, l'Assessorato sopraccitato ha dato conto di aver preso visione del certificato di agibilità dei predetti locali e di aver pure svolto un sopralluogo. Senza che, all'esito di tale visione e del seguente sopralluogo, la predetta amministrazione regionale abbia ritenuto necessario un qualche confronto con il Comune intimato per verificare la regolarità urbanistico-edilizia dei locali destinati al ricovero delle tartarughe.

Ora, se è pure corretto sostenere, come fatto nel provvedimento impugnato, che il menzionato D.D.G. n. 194/2020, in sé considerato, non possa giustificare alcun mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante dei locali per cui è causa, nel caso di specie manca in radice il mutamento in questione.

Il suddetto D.D.G., lungi dall'autorizzare alcun mutamento di destinazione d'uso, si è piuttosto limitato a prendere atto di una circostanza difficilmente revocabile in dubbio dal punto di vista urbanistico-edilizio: il fatto che i locali in questione ben avrebbero potuto essere utilizzati dalla ricorrente associazione, com'è effettivamente avvenuto, per il recupero e le prime cure delle tartarughe marine soccorse nel Mediterraneo.

4. Stante quanto precede, il ricorso è fondato e va accolto; vanno annullati, per l'effetto, gli atti impugnati per quanto di interesse di parte ricorrente.

Quanto alle spese di lite:

- l'amministrazione comunale, in ossequio al generale principio della soccombenza, va condannata alla loro rifusione in favore della ricorrente associazione, nella misura indicata in dispositivo, con distrazione ai procuratori della ricorrente, dichiaratisi antistatari;

- esse vanno dichiarate irripetibili nei confronti della società qui evocata quale (supposta) controinteressata, in quanto non costituita in giudizio.

(Omissis)

Fondazione



OSSERVATORIO
SULLA CRIMINALITÀ
NELL'AGRICOLTURA
E SUL SISTEMA
AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it