



**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 Puglia**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 740 del 2019, proposto da Gavetone s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Giacomo Tarantini, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Francesco Paolo Di Modugno, in Bari alla via Magg. Domenico Turitto n. 3 e con domicilio digitale come da P.E.C. iscritta al registro generale degli indirizzi elettronici (ReGIndE);

*contro*

Comune di Trani, non costituito in giudizio;

*per la declaratoria di illegittimità ed il conseguente annullamento*

- del silenzio-inadempimento formatosi sul procedimento amministrativo avviato dalla P.A. in seguito all'istanza del 13.3.2018, reiterata con altra del 3.7.2018, con la quale la società Gavetone s.r.l., chiedeva motivatamente di procedere all'eliminazione del vincolo ostativo imposto dal P.U.G. (art. 4.09.08 delle N.T.A.), con avvio di un procedimento, ai sensi dell'art. 11 della legge n. 241 del 1990, per il recupero dell'immobile di pregio di cui è proprietaria nel comune di Trani;

- nonché per la declaratoria dell'obbligo per la P.A. di concludere, entro e non oltre giorni novanta, il procedimento *de quo*, con l'adozione di un provvedimento finale espresso e motivato, con eventuale nomina di un Commissario *ad acta* per il caso di persistente inerzia dell'amministrazione resistente;

- e per il consequenziale accertamento del vantato diritto della ricorrente, con la condanna del Comune di Trani ad ottenere la conclusione del procedimento.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 19 novembre 2019 il dott. Lorenzo Ieva e udito l'avv. Emanuele Tomasicchio, su delega dell'avv. Giacomo Tarantini;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1.- La Gavetone s.r.l., società proprietaria di un immobile di pregio nel comune di Trani, ha impugnato il silenzio-inadempimento (o rifiuto) manifestato dall'Amministrazione comunale, nel corso dell'instaurato procedimento per il recupero di detto immobile, interessato da una singolare vicenda edilizia, che attualmente giace in stato di incompiutezza ed attesa di provvedimenti di recupero.

La valutazione dell'impugnato silenzio richiede la riassunzione della complessa vicenda.

2.- In fatto, la società ricorrente è proprietaria del compendio immobiliare denominato "Villa Turrisana", ubicato in Trani, alla omonima contrada, nella zona sud della città, consistente in una villa padronale risalente ai primi del Novecento, con attiguo suolo pertinenziale, a poche centinaia di metri dal mare.

2.1.- La Gavetone s.r.l., attraverso un importante investimento economico, decise di avviare l'intervento di recupero della villa, oramai decadente e in conclamato stato di degrado e abbandono.

In data 5 ottobre 2009, dopo i necessari approfondimenti tecnici, la società ricorrente presentava una richiesta di permesso di costruire (pratica edilizia n. 87/2009), avente ad oggetto l'adeguamento funzionale, strutturale, dimensionale agli standard richiesti per struttura ricettiva di categoria quattro stelle, con aumento di volumetria nei limiti del 20% dell'esistente, come dalle vigenti disposizioni delle N.T.A. del Regolamento edilizio del P.U.G.

Il Comune di Trani, all'esito dell'istruttoria, determinava l'importo degli oneri di urbanizzazione, richiedendone il pagamento, poi avvenuto per somma cospicua, emanava il parere favorevole su tutto l'intervento, inoltre rilasciava l'autorizzazione paesaggistica.

La Gavetone s.r.l., su sollecitazione dell'U.T.C., presentava una modifica progettuale, con la quale rinunciava all'aumento di volumetria, lasciando inalterato ogni altro elaborato tecnico, come presentato e, in data 6 settembre 2010, otteneva il permesso di costruire n. 61/2010.

2.2.- Il rilasciato permesso di costruire poneva la prescrizione dell'adeguamento della struttura alla normativa vigente per le costruzioni in zona sismica. La Gavetone s.r.l. provvedeva ad eseguire il deposito del progetto strutturale, con la dichiarazione d'inizio dei lavori.

Tuttavia, in data 15 settembre 2011, a lavori avviati, decorsi ben dieci mesi, il personale del Comune, anche di polizia edilizia, effettuava un sopralluogo e notificava il giorno dopo un'ordinanza di sospensione. In data 4 ottobre 2011, il Comune emanava l'ordinanza di demolizione n. 19/2011, con la quale ingiungeva alla Gavetone s.r.l. l'abbattimento, entro il termine di 90 giorni, delle opere ritenute difformi dal permesso edilizio rilasciato, ovvero i pilastri in cemento armato della struttura intelaiata, realizzata all'interno del fabbricato per esigenze antisismiche.

2.3.- Seguiva un giudizio penale, in ordine alle presunte difformità rispetto al progetto assentito (realizzato ai fini dell'adeguamento antisismico) dal quale poi tutti gli imputati venivano assolti con formula piena, perché il fatto non sussiste (Tribunale di Trani, sez. pen., sentenza 19 settembre 2016 n. 1947, passata in giudicato).

2.4.- In data 19.12.2011, la Gavetone s.r.l. presentava l'istanza per conseguire la sanatoria, dal punto di vista amministrativo-edilizio, dei pilastri in cemento armato e delle opere accessorie in funzione antisismica.

Il Comune di Trani, con il provvedimento del 27 gennaio 2012 n. 2759, rigettava l'istanza di sanatoria. Il provvedimento veniva impugnato innanzi al T.A.R. Puglia, che rigettava il ricorso con sentenza del 16 aprile 2014 n. 510, in quanto l'intervento autorizzato violava l'art. 4.09 delle N.T.A. del P.U.G.

Ugualmente, il Consiglio di Stato, adito in appello, rigettava il ricorso, con sentenza del 16 gennaio 2017 n. 96, in quanto l'intervento edilizio, pur regolarmente autorizzato dagli uffici tecnici del Comune, si poneva comunque in contrasto con l'art. 4.09.08 delle N.T.A. del P.U.G.

2.5.- Onde rimediare all'*impasse* creatosi, la società ricorrente, con istanza del 13.3.2018, richiedeva al Comune di Trani: 1) di avviare un procedimento di riesame per consentire il recupero dell'intelaiatura in cemento armato, realizzata nel rispetto delle norme antisismiche, che oramai regge l'intero immobile e non può essere in alcun modo rimossa; 2) di avviare un procedimento per la modifica, anche parziale con riferimento alla "Villa Turrisana", del vincolo di cui agli art. 4.09 e 4.09.8 delle N.T.A. del P.U.G., al fine di consentire, ai sensi dell'art. 38 d.P.R. 380 del 2001, la presentazione di un progetto di recupero della struttura per come si presenta attualmente.

2.6.- Stante il silenzio del Comune di Trani, con altra istanza del 3.7.2018, la Gavetone s.r.l. reiterava la precedente e, nel contempo, invitava il Comune ad avviare un procedimento amministrativo per la conclusione, ai sensi dell'art. 11 della legge n. 241 del 1990, di un accordo sostitutivo del provvedimento per dipanare ogni questione, recuperando l'immobile "Villa Turrisana".

2.7.- A questo punto, in data 26.8.2018, il Comune di Trani si risolveva ad avviare il procedimento richiesto e, all'uopo, richiedeva all'Ufficio legale un parere, che veniva rilasciato in senso favorevole alla conclusione di un accordo sostitutivo di provvedimento, volto a superare, in modo concordato, tutte le limitazioni, che impediscano il recupero dell'immobile, ed evitare in tal modo la perdita del bene, che presenta peraltro pregio architettonico.

Indi, la Giunta comunale, con la delibera del 30.11.2018 n. 202, adottava un atto di indirizzo di variante al P.U.G., esprimendo l'opportunità di modificare il disposto di cui all'art. 4.09.08 delle NTA del P.U.G., alla stregua delle criticità evidenziate.

2.8.- L'*iter* del procedimento iniziato, con premesse positive, acquisite in fase istruttoria, si è però arrestato e non è mai giunto ad una fase conclusiva-decisoria, dacché il ricorso oggetto di disamina davanti a questo Collegio.

3.- Tanto premesso in fatto, la Gavetone s.r.l. ha impugnato, con unico articolato motivo, il silenzio dell'Amministrazione comunale, deducendo la violazione di legge (art. 2 e 2-*bis*, nonché dei principi generali della legge n. 241 del 1990 in materia di giusto procedimento e di silenzio ed obbligo di provvedere con un provvedimento espresso sulle richieste del privato), nonché la violazione degli artt. 42 e 97 della Costituzione, la violazione dell'art. 12, comma 3 della legge regionale n. 20/2001 e delle N.T.A. del P.U.G. del Comune di Trani.

Il Comune di Trani non si è costituito.

3.1.- In diritto, va *in primis* ricordato che l'azione avverso il silenzio-inadempimento (o silenzio-rifiuto), ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3, e all'art. 117 del codice del processo amministrativo, prevede la presenza di due requisiti fondamentali: 1) la sussistenza di un obbligo concreto a provvedere da parte della P.A.; 2) l'inerzia qualificata della P.A. a fronte di una valida istanza.

Questi due elementi qualificano dunque in modo essenziale l'azione proponibile avverso il silenzio dell'amministrazione.

Il silenzio viene a configurarsi come mero comportamento omissivo, carente di qualsivoglia elemento volitivo della pubblica amministrazione, improduttivo di alcun effetto sostanziale, che contravviene all'obbligo strumentale di concludere il procedimento in forma espressa (art. 2 della legge n. 241 del 1990).

In particolare, si ritiene necessaria l'esistenza di un *specifico obbligo* posto alla pubblica amministrazione di provvedere, a fronte di un'istanza presentata, e che un simile dovere debba essere stabilito da una *specifico norma* di legge, oppure possa anche scaturire da un *specifico dovere* di agire, qualificato dalla fattispecie concreta, che richieda un intervento dell'amministrazione.

L'obbligo di provvedere può derivare, dunque, oltreché da una espressa norma di legge o di regolamento, anche da un atto o accordo, mediante il quale la pubblica amministrazione abbia posto un vincolo alla conclusione di un procedimento, sicché l'esercizio del potere discrezionale viene a trovarsi in stretta connessione con la situazione giuridica attiva del richiedente.

Il ricorso avverso il silenzio (artt. 31 e 117 del codice del processo amministrativo) si connota allora come *processo declaratorio* diretto ad accertare la violazione dell'obbligo dell'amministrazione a provvedere, a fronte di un'istanza del privato, configurandosi una fattispecie di silenzio-inadempimento censurabile tutte le volte in cui la P.A. contravvenga ad un preciso obbligo di provvedere, derivante da una norma di legge, di regolamento o da un atto amministrativo, ovvero dai principi informatori dell'azione amministrativa, quando, in particolari fattispecie, ragioni di giustizia e di equità impongano l'adozione di un provvedimento (T.A.R. Puglia, sez. Lecce, sez. I, 7 febbraio 2019 n. 181).

Seppure è vero che non possa aversi silenzio-inadempimento con riguardo a un'istanza volta a modificare un atto regolamentare o amministrativo generale, qual è la pianificazione urbanistica ed edilizia (Cons. St., sez. IV, 2 settembre 2019 n. 6048), è però anche vero che, nel caso di specie, l'Amministrazione comunale di Trani ha originato, mediante il rilascio del

permesso di costruire – ontologicamente legittimo o meno che sia non importa in questa sede – che ha dato avvio a importanti lavori di ristrutturazione, successivamente impediti.

È dunque lo stesso Comune che ha generato una “situazione” edilizia, rispetto alla quale va protetto l’interesse legittimo della Gavetone s.r.l. a veder definito il regime proprietario dell’immobile in questione, il cui stato d’indefinita inutilizzabilità e, quindi, di abbandono determina un degrado territoriale, causato dall’Ente locale. Ciò comporta ancor più la necessità in capo allo stesso di dover provvedere a “riparare” la situazione venutasi a determinare.

Proprio in ambito di pianificazione urbanistica, la giurisprudenza (T.A.R. Lazio, sez. Latina, sez. I, 19 settembre 2019 n. 537), ha, da ultimo, chiarito che, sebbene l’ordinamento non tuteli in modo diretto le aspettative di singoli all’ottenimento di atti ampliativi della sfera giuridica e satisfattivi, sussiste pur sempre l’obbligo del comune di concludere il procedimento finalizzato all’adozione da parte del consiglio comunale della proposta di variante urbanistica.

Questo perché il diritto di proprietà è il diritto, costituzionalmente riconosciuto (art. 42), di poter godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti (negativi) e con l’osservanza degli obblighi (positivi) stabiliti dall’ordinamento giuridico (art. 832 del codice civile).

Ma, tanto comporta che i limiti e gli obblighi siano conosciuti e definiti, senza l’interferenza di azioni o di omissioni amministrative, che causino danni.

Per di più, nella complessa vicenda di “Villa Turrisana”, v’è un permesso di costruire, che non è stato oggetto di alcuna specifica impugnativa, ha superato il “vaglio” della giustizia penale, è stato rilasciato dal Comune di Trani, non è interessato da alcun procedimento di secondo grado.

Difatti, il Comune di Trani, in un primo tempo, ha avviato doverosamente, sull’istanza motivata del privato, il richiesto procedimento volto al recupero

dell'immobile, ma poi inspiegabilmente ha arrestato il procedimento, senza fornire alcuna spiegazione.

Né detto Comune, contravvenendo a elementari principi di legalità, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (art. 97 della Costituzione, art. 1 della legge 7 agosto 1990 n. 241), si è periziato di fornire indicazioni o chiarimenti, una volta proposto il ricorso davanti a questo Tribunale avverso il silenzio-inadempimento. Non si è costituito, rimanendo silente.

Pertanto, vi sono ambedue i requisiti dell'obbligo a provvedere e dell'inerzia, a fronte di una motivata istanza, idonei a censurare il silenzio serbato dal Comune di Trani come illegittimo.

3.2.- Nella fattispecie concreta, il procedimento volto a poter concludere un accordo sostitutivo, ai sensi dell'art. 11 della legge 7 agosto 1990 n. 241, per il superamento della situazione di *impasse* in cui l'immobile "Villa Turrisana" si è venuto a trovare è iniziato e ha trovato premesse positive, indi si è inspiegabilmente arrestato.

Difatti, lo strumento dell'accordo, ai sensi dell'art. 11 della legge 7 agosto 1990 n. 241, si appalesa quale modulo adatto a comporre gli interessi pubblici e privati coinvolti, in modo tale da evitare ulteriori dispersioni di risorse economiche pubbliche e private, che indi permettano un migliore utilizzo del territorio, a tutto vantaggio della comunità della città di Trani.

Dovrà poi essere l'Amministrazione comunale, nella responsabilità che gli è propria, ad adottare gli atti propedeutici e esecutivi correlati, che occorrono nel caso di specie, salva la possibilità in seguito che emerga l'esigenza di un intervento sostitutivo.

4.- In conclusione, per i sopramenzionati motivi, il ricorso è fondato e merita accoglimento, con declaratoria dell'obbligo di provvedere, data la complessità della fattispecie, onde consentire la massima ponderazione degli interessi coinvolti, entro novanta giorni (art. 117, comma 2, del codice del processo amministrativo) dalla comunicazione a cura della Segreteria, o, se antecedente,



dalla notificazione a istanza della parte interessata della presente sentenza. Talché le istanze di conclusione di un accordo tra il Comune di Trani e la Gavetone s.r.l. possano consentire di superare l'*impasse* normativo edilizio comunale, che ostacola il recupero della "Villa Turrisana", ponendo termine ad ogni questione, anche di valenza risarcitoria, che possa porsi.

5.- Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo. Il contributo unificato va rifuso in applicazione dell'art. 13, comma 6-*bis*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115.

P.Q.M.

il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione II, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, dichiara l'obbligo del Comune di Trani di concludere, entro il termine di novanta giorni, il procedimento iniziato volto alla conclusione di un accordo, ai sensi dell'art. 11 della legge 7 agosto 1990 n. 241, con la ricorrente Gavetone s.r.l.

Condanna il Comune di Trani al pagamento in favore della società ricorrente al pagamento delle spese del giudizio, che si liquidano in € 2,000,00, oltre accessori di legge.

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

Ordina che la presente sentenza sia comunicata dalla Segretaria al Comune di Trani (BT).

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 19 novembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppina Adamo, Presidente

Francesco Cocomile, Consigliere

Lorenzo Ieva, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Lorenzo Ieva**

**IL PRESIDENTE**  
**Giuseppina Adamo**

## IL SEGRETARIO