

Pubblicato il 24/07/2023

**N. 00607/2023 REG.PROV.COLL.
N. 00816/2021 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 il Lazio

sezione staccata di Latina (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 816 del 2021, integrato da motivi aggiunti, proposto da -OMISSIS-, in proprio e nella qualità di legale rappresentante *p.t.* della -OMISSIS- rappresentato e difeso dall'avv. Toni De Simone, con domicilio digitale eletto presso l'indirizzo p.e.c. avv.tonidesimone@puntopec.it;

contro

Comune di Fondi (LT), in persona del Sindaco *p.t.*, rappresentato e difeso dall'avv. Patrizia Ferraro dell'Avvocatura civica, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Fernando Ciavardini in Latina, corso della Repubblica 283;

per l'annullamento

- quanto all'atto introduttivo del giudizio:

1) dell'ordinanza urbanistica n. -OMISSIS-, notificata il 4 agosto 2021, con la quale è stata ingiunta la demolizione di due campi da tennis e di un campo da padel realizzati su idoneo sottofondo e delimitati lungo tutto il perimetro con opere accessorie, edificati senza titolo in zona agricola sul terreno distinto in catasto al foglio n. -OMISSIS-;

- 2) della nota prot. n. -OMISSIS- recante comunicazione di avvio del procedimento repressivo edilizio;
- 3) della nota prot. n.-OMISSIS-, recante preavviso di rigetto sulla richiesta di accertamento di conformità presentata ai sensi dell'art. 36, d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 con nota assunta al prot. n. -OMISSIS-;
- 4) del silenzio formatosi sulla prefata richiesta di accertamento di conformità proposta con la citata nota del -OMISSIS-
- quanto ai motivi aggiunti, oltre che degli atti già gravati, anche della nota prot. n. -OMISSIS-, con la quale è stato disposto il diniego di rilascio del permesso di costruire in sanatoria sull'istanza del 10 agosto 2021.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 giugno 2023 il dott. Valerio Torano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – La -OMISSIS- di cui -OMISSIS- è presidente *p.t.*, svolge attività di interesse generale ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. d), d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117, operando nel complesso sportivo denominato “-OMISSIS-” esistente sull'area identificata nel locale catasto al foglio n. -OMISSIS-. -OMISSIS-, in particolare, afferma che tale struttura sia legittimata dal permesso di costruire in sanatoria n. -OMISSIS- adottato sull'istanza di condono prot. n. 7098 del 31 marzo 1995 ed ha, pertanto, presentato al Comune di Fondi la s.c.i.a. prot. n. 2-OMISSIS- per la realizzazione di due campi da padel, l'uno coperto e l'altro scoperto. Essendo stata detta s.c.i.a. sospesa con nota municipale priva di numero di protocollo del 6 maggio 2021 ed avendo nelle more -OMISSIS- comunque posto in opera il campo da padel scoperto, con nota assunta

dall'Amministrazione civica al prot. n. -OMISSIS- l'odierno ricorrente ha dichiarato di “*rinunciare all'esecuzione delle opere previste*” nella suddetta segnalazione, chiedendone espressamente l'archiviazione.

Il Comune di Fondi, facendo seguito al rapporto prot. n. -OMISSIS- redatto dalla locale Polizia municipale, ha comunicato l'avvio del procedimento repressivo edilizio con nota prot. -OMISSIS-, notificata i successivi giorni 23 e 24 a -OMISSIS-, nella qualità di responsabile degli abusi ed a-OMISSIS- nella qualità di proprietario del fondo e di corresponsabile dell'illecito. Successivamente, con ordinanza urbanistica n. -OMISSIS-, notificata il 4 agosto 2021, ha loro ingiunto la demolizione di due campi da tennis e di un campo da padel realizzati su idoneo sottofondo e delimitati lungo tutto il perimetro con opere accessorie, edificati senza titolo sul citato terreno posto in zona agricola V3 del vigente PRG, in contrasto con le norme della l. 22 dicembre 1999 n. 38. Con nota ricevuta dal Comune di Fondi il 21 giugno 2021, -OMISSIS- ha precisato che la richiesta di archiviazione del 25 maggio 2021 era da intendersi riferita alle opere non ancora realizzate (*i.e.* al campo di padel coperto) e non a quanto già edificato.

Inoltre, in data 7 agosto 2021 è stato eseguito il sequestro preventivo del prefato campo da padel scoperto, provvedimento annullato con ordinanza del Tribunale ordinario di Latina, ufficio riesame misure cautelari, -OMISSIS-, con la motivazione che l'utilizzo dell'opera non può determinare quell'aggravamento del carico urbanistico, che solo può consentire il sequestro a fini preventivi di un manufatto ultimato, stante la presenza *in loco* di un più ampio centro sportivo.

Con nota allibrata al prot. n. -OMISSIS- -OMISSIS- ha chiesto il rilascio del permesso di costruire in sanatoria *ex art.* 36, d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 per la realizzazione del suddetto campo da padel, in merito alla quale con nota prot. n.-OMISSIS- l'Amministrazione ha comunicato ai sensi dell'art. 10-*bis*, l. 7 agosto 1990 n. 241, i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, sostanzialmente riconducibili al fatto che essa costituisce un ampliamento

della preesistente struttura sportiva eretta in zona agricola e legittimata con il permesso di costruire in sanatoria del 1-OMISSIS-.

In relazione a quanto sopra, ritenendo formato il silenzio-diniego sulla predetta istanza, -OMISSIS- con il ricorso all'esame, notificato il 29 ottobre 2021 e depositato il 25 novembre 2021, ha impugnato gli atti e i comportamenti indicati in epigrafe, denunciando:

I) in relazione ai campi da tennis, eccesso di potere per inesistenza dei presupposti, sviamento e difetto di istruttoria, perché in nessun accertamento si dà atto della presenza di detti campi, avendo anzi la stessa Polizia locale precisato nella relazione prot. n. -OMISSIS- che l'ordinanza di demolizione menziona erroneamente due campi da tennis la cui esistenza non è stata riscontrata;

II) in relazione ai campi di padel, eccesso di potere per travisamento dei fatti, perché il campo da padel scoperto, unica opera installata, è stato realizzato in virtù della s.c.i.a. del -OMISSIS- prima che venisse sospesa e perché la richiesta di archiviazione di essa, datata 25 maggio 2021, si riferiva al solo campo coperto non ancora edificato;

III) in relazione al campo da padel scoperto, eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione in ordine alla sua realizzazione nel periodo di vigenza della s.c.i.a., mai annullata;

IV) sul diniego di accertamento di conformità formatosi *per silentium*, eccesso di potere in via derivata dai precedenti motivi I, II e III;

V) sempre sul diniego *de quo*, eccesso di potere per difetto di istruttoria, perché l'Amministrazione ha rigettato la sanatoria senza nulla rilevare in ordine alla produzione degli effetti della s.c.i.a., oltre che in ordine alla compatibilità del campo da padel in parola con le norme che disciplinano l'attività edificatoria in zona agricola;

VI) violazione dell'art. 71, d.lgs. n. 117 del 2017, dato che l'organizzazione e la gestione di attività sportive dilettantistiche presenta profili di interesse generale e che le sedi degli enti del terzo settore, purché non di tipo

produttivo, sono compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee previste dal d.m. 2 aprile 1968 n. 1444, indipendentemente dalla destinazione urbanistica.

Subito dopo la notificazione dell'atto introduttivo del giudizio, il Comune di Fondi ha adottato la nota prot. n. -OMISSIS-, notificata in data sconosciuta, con la quale, da un lato, ha definitivamente denegato la sanatoria richiesta, confermando come il campo da padel di cui è causa sia stato edificato senza titolo abilitativo e in difetto delle ulteriori autorizzazioni in zona agricola di PRG, avente quindi destinazione d'uso incompatibile e, dall'altro, ha confermato l'ordinanza di demolizione del 30 luglio 2021, approfondendone le motivazioni. Ha, infatti, precisato che il condono del 1-OMISSIS- ha sanato soltanto un campo di calcetto con annesso manufatto adibito a spogliatoio/bar realizzato in difformità da un fabbricato esistente autorizzato, mentre non menziona nessun altro campo od opera accessoria. Inoltre, ha ulteriormente sottolineato che i due campi da tennis indicati nell'ordine di demolizione del 30 luglio 2021 e i manufatti che ad essi accedono non trovano riscontro neppure nello stato di fatto della s.c.i.a. del -OMISSIS-, concludendo che tutte queste opere diano vita ad un ampliamento in zona agricola del preesistente più limitato complesso sportivo, legittimato da un condono che non ha mutato la destinazione d'uso del terreno ma che ha solo escluso l'applicazione per esso delle sanzioni amministrative e penali previste dalla legge.

In relazione a ciò, con atto di motivi aggiunti notificato e depositato il 7 dicembre 2021, -OMISSIS- ha impugnato la suddetta nota del 4 novembre 2021, riproducendo i mezzi di impugnazione già articolati nel ricorso introduttivo.

Si è costituito il Comune di Fondi che argomentato per il rigetto del ricorso e dei motivi aggiunti.

Con ordinanza 15 dicembre 2021 n. 383 è stata accolta la domanda di tutela cautelare in ragione del pregiudizio attuale e riservando al merito la

valutazione delle censure svolte.

Con ordinanza 21 dicembre 2022 n. 999 è stata disposta una verifica avente ad oggetto l'esistenza dei due campi da tennis cui si riferisce l'ordinanza di demolizione e che è contestata da parte ricorrente; a tale verifica ha provveduto l'arch. -OMISSIS-, funzionario tecnico del Comune di Latina delegata dal responsabile dell'unità organizzativa con determinazione dirigenziale n. -OMISSIS-. Nelle proprie conclusioni, l'organo incaricato della verifica ha accertato che nel centro sportivo in parola, oltre ai fabbricati ed impianti regolarizzati a suo tempo con il citato permesso di costruire in sanatoria del 1-OMISSIS- e al campo da padel scoperto realizzato prima dei provvedimenti repressivi del Comune di Fondi, *“insistono altri due ‘campi da gioco’ con relative recinzioni, annessi ed attrezzature, mai riportati come stato di consistenza ante operam nelle richieste del ricorrente e che dalla documentazione in atti risultano privi di titolo abilitativo. Tali campi da gioco, per caratteristiche (in particolare il fondo sabbioso del terreno di gioco) e dimensioni (di molto inferiori a quelle minime regolamentari), non possono considerarsi ‘campi da tennis’ ma piuttosto campi da beach-games o da giochi per bambini”*.

Alla pubblica udienza del 21 giugno 2023 la causa è stata trattenuta per la decisione.

2. – Il ricorso è in parte infondato e in altra parte improcedibile, mentre i motivi aggiunti sono infondati.

2.1 In primo luogo, avendo il Comune di Fondi espressamente provveduto sull'istanza di accertamento di conformità del 10 agosto 2021, il ricorso è divenuto *in parte qua* improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, come eccepito dalla difesa dall'Amministrazione.

Inoltre, è condivisibile anche l'ulteriore eccezione di improcedibilità parziale dell'atto introduttivo del giudizio, nella parte in cui va ad impugnare la comunicazione di avvio del procedimento di rigetto della predetta istanza, di cui alla citata nota municipale del -OMISSIS-, trattandosi di atto

amministrativo notoriamente privo di efficacia provvedimentoale e, quindi, di autonoma idoneità lesiva della sfera giuridica del ricorrente.

2.2 Nel merito, quindi, il ricorso introduttivo, per come ripreso nei motivi aggiunti, è infondato.

2.2.1 Con riguardo al primo ordine di censure, infatti, sebbene le opere presenti *in loco* non siano propriamente qualificabili come campi da tennis, esse sono comunque campi da *beach-games* o da giochi per bambini che non sono stati legittimati con il condono del 1-OMISSIS- e che non sono stati riportati nella s.c.i.a. del -OMISSIS-. Pertanto, sotto tale specifico profilo l'ordinanza di demolizione è correttamente motivata, giacché dà conto dell'esistenza di manufatti effettivamente esistenti ad aventi destinazione ad area di gioco che sono stati realizzati senza titolo in zona agricola.

2.2.2 Invece, in merito al secondo mezzo di impugnazione, si osserva che ai sensi degli artt. 19, comma 6-*bis*, l. n. 241 del 1990 e 22, d.P.R. n. 380 del 2001, l'Amministrazione dispone di trenta giorni di tempo per adottare un provvedimento inibitorio dell'attività segnalata, decorso il quale soltanto la situazione soggettiva del privato si consolida, fatto salvo il ricorso all'autotutela.

Ebbene, il Comune di Fondi in data 6 maggio 2021 ha sospeso gli effetti della s.c.i.a. del -OMISSIS- e il successivo giorno 25 -OMISSIS- ha presentato istanza di archiviazione della medesima segnalazione, dichiarando espressamente di “*rinunciare all'esecuzione delle opere previste nella pratica*”, senza alcuna distinzione tra quanto già realizzato e quanto ancora da costruire. Pertanto, essendo stata la suddetta s.c.i.a. archiviata su istanza del privato, il campo da padel sulla sua base realizzato è divenuto privo di qualunque titolo edilizio, atteso che la tardiva precisazione formulata in merito all'interpretazione di tale volontà abdicativa, peraltro inviata il 21 giugno 2021 – quindi soltanto dopo la notifica dell'ordine di demolizione – non poteva più sortire alcun effetto su un procedimento ormai definitivamente concluso. Tanto ciò è vero che il ricorrente, consapevole di ciò, il 10 agosto 2021 ha

presentato istanza di accertamento di conformità, al fine di munire quanto edificato di un titolo abilitativo sia pur postumo.

Da ciò consegue l'infondatezza del motivo in esame.

2.2.3 Anche il terzo mezzo di gravame non può trovare favorevole scrutinio, dal momento che alcun obbligo di motivazione incombeva sul Comune di Fondi in merito agli effetti di una s.c.i.a. che, tempestivamente inibita, è stata archiviata su richiesta del suo autore e, quindi, non ha prodotto alcun effetto abilitativo rispetto all'edificazione del campo da padel scoperto, a nulla rilevando che essa sia avvenuta prima della sospensione dei suoi effetti, non essendosi comunque mai consolidata la posizione del privato.

2.2.4 Il quarto mezzo di gravame, ripreso dai motivi aggiunti, estende al diniego di accertamento di conformità le censure di cui ai precedenti § 2.2.1-2.2.3, interposte nei confronti dell'ordine di demolizione; pertanto, è infondato e da rigettare per le medesime ragioni ivi illustrate.

2.2.5 Il quinto ordine di censure è infondato perché, fermo restando quanto detto in merito all'archiviazione della s.c.i.a. del -OMISSIS-, non sussiste alcuna compatibilità tra il campo di padel ed i suddetti campi di beach-*games* con la destinazione agricola dell'area di sedime.

Infatti, di per sé la realizzazione di un impianto sportivo in zona agricola configura violazione dell'art. 44, lett. b), d.P.R. n. 380 cit., dato che l'art. 4, d.l. 5 ottobre 1993 n. 398, conv. nella l. 4 dicembre 1993 n. 493 – per cui gli interventi su aree destinate ad attività sportiva senza creazione di volumetria sono eseguibile dietro semplice s.c.i.a. – è applicabile soltanto ad aree già destinate a tale uso e non a quelle aventi zonizzazione agricola (Cass. pen., sez. III, 3 dicembre 2019 n. 49021; sez. III, 31 marzo 2016 n. 12920; sez. III, 4 aprile 2013 n. 19521). Né per effetto dell'intervenuto condono può ritenersi sia avvenuto un mutamento di destinazione urbanistica dell'area di sedime, dato che l'unico effetto della sanatoria è escludere l'applicazione delle sanzioni amministrative e penali per le sole opere condonate.

2.2.6 Infine, con riguardo all'ultimo motivo di ricorso, l'art. 71, comma 1, d.lgs. n. 117 cit., che riproduce quanto prevedeva per le associazioni di promozione sociale l'art. 32, comma 4, l. 7 dicembre 2000 n. 383, dispone: *“1. Le sedi degli enti del Terzo settore e i locali in cui si svolgono le relative attività istituzionali, purché non di tipo produttivo, sono compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee previste dal decreto del Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968 n. 1444 e simili, indipendentemente dalla destinazione urbanistica”*.

Alla stregua di giurisprudenza condivisa dal collegio, la disposizione in questione *“non riconosce affatto alle associazioni di promozione sociale la facoltà di realizzare liberamente opere edilizie a prescindere dal rilascio dei pertinenti titoli edilizi, ma contiene esclusivamente una norma di favore relativamente alla possibilità di fissare la propria sede legale ‘indipendentemente dalla destinazione urbanistica’ di quest’ultima”* (TAR Lazio, Roma, sez. II, 10 maggio 2021 n. 5404). Infatti, la disposizione *de qua* prevede la possibilità di localizzare in tutte le parte del territorio urbano *“unicamente le sedi e i locali in cui si svolgono le attività istituzionali, in considerazione della meritevolezza delle finalità perseguite dalle associazioni di promozione sociale, essendo compatibili con ogni destinazione d'uso urbanistico, e a prescindere dalla destinazione d'uso edilizio impressa specificamente e funzionalmente al singolo fabbricato, sulla base del permesso di costruire”*, con la conseguenza che tale previsione non può applicarsi allo svolgimento dell'attività sportiva (TAR Campania, Napoli, sez. VIII, 7 agosto 2020 n. 3537). Peraltro, la stessa nozione di *“sedi”* e di *“locali”* fatta propria dall'art. 71, comma 1, d.lgs. n. 117 cit. e dal precedente art. 32, comma 4, l. n. 383 cit., allude propriamente a dei fabbricati (tra i quali non sono certo ricompresi dei campi di gioco aperti con le relative opere accessorie) e, quindi, alle destinazioni d'uso edilizio specificamente e funzionalmente loro impresse sulla base del permesso di costruire (TAR Campania, Napoli, sez. VIII, 7 agosto 2020 n. 3537).

Nel medesimo senso, si osserva che nella specie viene in questione l'applicazione del rigoroso regime previsto dagli artt. 54 e ss., l. reg. n. 38 del 1999, per l'attività edificatoria dei privati in zona agricola, che è informato a

principi restrittivi che la legano indissolubilmente alle esigenze di conduzione del fondo e all'esercizio delle attività agricole o ad esse connesse ad opera dell'imprenditore agricolo (TAR Lazio, Latina, sez. I, 28 marzo 2022 n. 309; sez. I, 27 dicembre 2021 n. 700; sez. I, 12 marzo 2021 n. 151). Infatti, al fine dell'ottenimento del titolo edilizio in tali aree del territorio comunale è necessario che il richiedente sia un imprenditore agricolo e che il progetto, supportato dal piano di utilizzo aziendale disciplinato dagli artt. 57 e 57-bis, l. reg. n. 38 cit., sia funzionale alle esigenze delle attività produttive o ad esse connesse. A tale ultimo riguardo, rileva il collegio che le *“attività culturali, didattiche, sociali, ricreative, sportive e terapeutico-riabilitative”* – tra le quali potrebbe astrattamente rientrare il centro sportivo di cui è causa – sono consentite in zona agricola dall'art. 54, comma 2, lett. b), n. 4), l. reg. n. 38 cit., soltanto se svolte come *“attività multimpreditoriali integrate e complementari con le attività agricole aziendali”*, nel senso chiarito dall'art. 3, comma 1, lett. c), l. reg. 2 novembre 2006 n. 14, che ha riguardo alla *“attività per il tempo libero intesa come ogni attività ricreativa, culturale, didattica, sportiva nonché escursionistica e ippoturistica finalizzata alla valorizzazione e conoscenza del territorio e del patrimonio rurale ed alla migliore fruizione degli stessi”*. Caratteristiche queste che non constano nella vicenda che ci occupa.

In definitiva, sulla base dell'esegesi sopra illustrata dell'art. 71, comma 1, d.lgs. n. 117 cit. e dell'esistenza di un regime edificatorio vincolistico per le zone agricole della Regione Lazio, si ritiene di potersi riaffermare al caso di specie il principio per cui la possibilità riconosciuta dalla legge di adibire l'immobile a sede dell'associazione sportiva dilettantistica non consenta comunque di disapplicare le tutele speciali in ordine alla conservazione dei luoghi previste (dalla legge e) dagli strumenti urbanistici (cfr. Cons. Stato, sez. II, parere 11 agosto 2010 n. 3718).

3. – Le spese di giudizio possono essere integralmente compensate, in ragione della novità delle questioni trattate; grava, invece, sul ricorrente il pagamento del compenso spettante al verificatore.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione staccata di Latina (sezione prima), definitivamente pronunciando sul ricorso integrato da motivi aggiunti, come in epigrafe proposto, dichiara in parte improcedibile il ricorso, che viene rigettato per la rimanente parte insieme ai motivi aggiunti.

Compensa le spese di giudizio e pone a carico del ricorrente il compenso del verificatore che, come da richiesta dello stesso, fatta pervenire il 6 aprile 2023, è liquidato in euro -OMISSIS- oltre ad accessori di legge.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui di cui agli artt. 52, commi 1 e 2, d.lgs. 30 giugno 2003 n. 196, 10, reg. (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, 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 il ricorrente e le persone comunque citate in sentenza.

Così deciso in Latina nella camera di consiglio del giorno 21 giugno 2023, con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

Francesca Romano, Consigliere

Valerio Torano, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Valerio Torano

IL PRESIDENTE
Riccardo Savoia

IL SEGRETARIO

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