Pubblicato il 08/07/2021

N. 01680/2021 REG.PROV.COLL.
N. 00961/2021 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 della Campania

sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 961 del 2021, proposto da:

Giuseppe Perna, Rosa Perna, Cesare Perna, Ottavio Perna e Gaetano Perna, rappresentati e difesi dagli avvocati Alfonsina Francesca Albanese e Chiara Renzulli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Santo Stefano del Sole, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Mongelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

del provvedimento n. 1639 del 9.04.2021, recante il diniego dell'istanza di permesso di costruire;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Santo Stefano del Sole;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2021, tenutasi tramite collegamento da remoto, mediante Teams, ai sensi dell'art. 25 DL 137/2020, la dott.ssa Gaetana Marena e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue;

FATTO e DIRITTO

Premesso che

Il sig. Perna Giovanni, dante causa dei ricorrenti epigrafati, nella qualità di proprietario dei fondi rustici siti nel Comune di Santo Stefano del Sole, con concessione n. 1912 del 07.10.1982, dava inizio ai lavori per la costruzione di un fabbricato rurale, nella località "Lenze o Starze" sui fondi riportati in Catasto al Foglio 12, particella 1692 (originariamente 294, 295 e 296), costituito da un piano sottostrada, un piano terra ed un piano primo con sottotetto e copertura incidenti, collegati da una scala esterna in c.c.a, strutturalmente giuntata rispetto al fabbricato e non tompagnata; le strutture risultavano complete come da certificato di collaudo statico registrato presso il Genio civile di Avellino al n. 1023 del 7.2.2019; il piano sottostrada risultava completato, mentre il piano terra ed il piano primo erano al rustico (solo strutture in c.c.a), con copertura a quattro falde completata; il fabbricato era poi collegato alla rete idrica comunale;

deceduto il sig. Perna Giovanni, i ricorrenti, in qualità di eredi, inoltravano, all'Amministrazione resistente, una richiesta di permesso di costruire prot. n. 457 del 01.02.2021, per il completamento del fabbricato; con nota prot. n. 1184 del 12.03.2021, l'Ente comunicava i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza de qua, rappresentando la "non ammissibilità dell'intervento di "nuova costruzione", ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera e) del DPR n. 381/2001 il quale in "Aree di Alta attenzione (A 4) del Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico – Rischio frana, e, secondo le "Norme di attuazione e misure di salvaguardia del PSAI-Rf" in tali aree sono consentiti soltanto

interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro, risanamento conservativo e ristrutturazione edilizia…"; con successivo provvedimento prot. n. 1639 del 9.04.2021, il Comune formalizzava il rigetto dell'istanza *de quo*, avverso il quale insorgono i titolari in epigrafe, proponendo gravame di annullamento, mediante ricorso notificato in data 08.06.2021 e depositato il 22.06.2021, assistito da una serie di censure di illegittimità variamente scandite nei motivi di gravame;

resiste in giudizio il Comune di Santo Stefano del Sole, depositando documentazione e memoria;

nell'udienza camerale del 7 luglio 2021, tenutasi tramite collegamento da remoto, la causa è introitata per la decisione;

Considerato che

Sussistono le condizioni per una definizione della controversia mediante sentenza in forma semplificata ex artt. 60 e 74 cpa;

il gravame è manifestamente fondato e, come tale, meritevole di accoglimento;

il diniego gravato si appalesa al Collegio illegittimo, stante la sua difformità rispetto al paradigma legale scandito nell'art. 3 DPR 380/2001;

sul punto è d'obbligo una premessa ricostruttiva;

anzitutto vanno chiarite in modo inequivoco le linee differenziali che connotano le figure della nuova costruzione, del risanamento conservativo e della ristrutturazione edilizia;

com'è noto, infatti, per "nuova costruzione" si intende qualsiasi intervento che consista in una trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio, attuata attraverso opere di rimodellamento della morfologia del terreno, ovvero costruzioni *lato sensu* intese, che, indipendentemente dai materiali utilizzati e dal grado di amovibilità, presentino un simultaneo carattere di stabilità fisica e di permanenza temporale, dovendosi con ciò intendere qualunque manufatto che sia fisicamente ancorato al suolo; il tratto distintivo e qualificante viene, dunque, assunto nell'irreversibilità spazio-temporale dell'intervento; la

configurabilità di una pertinenza urbanistico-edilizia richiede, invece, non solo la sussistenza di un rapporto funzionale costituto dal nesso strumentale dell'opera accessoria a quella principale, ma anche un elemento strutturale ovvero una dimensione ridotta e modesta del manufatto rispetto alla cosa in cui esso inerisce; l'esiguità deve essere un elemento ineliminabile, atteso che l'opera non deve creare un carico urbanistico (TAR Napoli, Sez. II, 04.02.2020, n. 535; Cons. Stato, Sez. II, 22 luglio 2019, n. 5130; TAR Roma, Sez. II, 11 luglio 2019, n. 9223; Cons. Stato, Sez.V, 51280 10/11/2017);

si sussumono, per contro, nell'alveo categoriale delle opere di restauro e di risanamento conservativo tutti quegli "interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio";

peraltro, la condivisibile giurisprudenza è chiara nel ritenere che "per stabilire se un intervento vada ascritto alla categoria della ristrutturazione edilizia piuttosto che a quella del restauro o risanamento conservativo, occorre effettuare una valutazione complessiva e sistemica del medesimo, verificando se le opere realizzate abbiano comportato o meno il rinnovo di elementi costitutivi dell'edificio ed un'alterazione dell'originaria fisionomia e consistenza fisica dello stesso, incompatibile con i concetti di restauro e risanamento conservativo che invece presuppongono la realizzazione di opere che lasciano inalterata la struttura originaria" (Consiglio di Stato, sez. V, n° 5184 del 12.11.2015); affinché sia ravvisabile un intervento di ristrutturazione edilizia e non di risanamento conservativo, è sufficiente che risultino modificati la distribuzione della superficie interna e dei volumi ovvero l'ordine in cui erano disposte le diverse porzioni dell'edificio, per il solo fine di rendere

più agevole la destinazione d'uso esistente; ciò determina il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio ed un'alterazione dell'originaria fisionomia e consistenza fisica dell'immobile, incompatibili con i concetti di manutenzione straordinaria e di risanamento conservativo, che presuppongono la realizzazione di opere che lascino inalterata la struttura dell'edificio e la distribuzione interna della sua superficie (cfr. Consiglio di Stato Sez. V, 17-03-2014, n. 1326 anche, nel medesimo senso, sez. V, 17 luglio 2014, n. 3796, sez. IV, 14 luglio 2015, n. 3505; sez. V, 14 aprile 2016, Consiglio di Stato sez. IV 2395/2016);

nell'ambito applicativo della ristrutturazione edilizia, sono, invece, ricompresi quegli interventi "rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente; tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti" (Consiglio di Stato n° 4728/2017 del 12 ottobre 2017);

la giurisprudenza interpreta la norma in modo rigoroso, assumendo che la nuova formulazione dell'art. 3, comma 1 lett. d) del D.P.R. 380/01, recante la definizione degli interventi di ristrutturazione edilizia, ricomprendendo tra gli stessi anche quelli di "demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria di quello preesistente", abbia eliminato il previgente obbligo del rispetto della precedente sagoma, come puntualmente osservato dalla condivisibile giurisprudenza (T.A.R. Puglia - Lecce, Sezione 3 Sentenza 3 febbraio 2016, n. 233, infatti, ha affermato che "l'art. 30, comma 1, del decreto-legge n. 69 del 2013 ha eliminato il requisito del rispetto della sagoma, così che l'intervento di demolizione e ricostruzione di un manufatto che rispetti la volumetria del precedente, anche se con sagoma diversa, rientra nella ristrutturazione edilizia");

a dirimere qualsivoglia dubbio interpretativo ed applicativo è intervenuto il Decreto Legge 16.07.2020, n. 76, (noto come Decreto Semplificazioni), conv.

in L. 11.09.2020, n. 120, il quale, nell'incidere in maniera significativa sul regime giuridico dei titoli edilizi, semplificandoli e ridefinendoli nei loro contorni applicativi, ha, segnatamente, riscritto i margini di operatività della stessa fattispecie della ristrutturazione edilizia;

da un lato, si delinea la figura della "ristrutturazione pesante", assentita mediante permesso di costruire o SCIA e così descritta nei termini di cui all'art. 10 comma 1, lett. c), del D.P.R. 380/01: "gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, nei casi in cui comportino anche modifiche della volumetria complessiva degli edifici ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma o della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti di immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42";

dall'altro, si staglia, nello scenario giuridico, la fattispecie della "ristrutturazione leggera", come scandita nei termini di cui all'art. 3, comma 1, lett. d): "costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza";

ed invero, calando tutte le coordinate normative ed ermeneutiche nella fattispecie sottoposta allo scrutinio del Collegio, ne discende, in maniera incontestabile, la sussumibilità dell'intervento in contestazione nella categoria della ristrutturazione edilizia e non della nuova costruzione, come controdedotto dal Comune resistente, a sostegno della sua soluzione decisoria negativa; e precisamente, nell'ambito operativo, di più recente definizione, della ristrutturazione leggera, stante sia la non ravvisabilità, nel caso, di alcuno degli elementi di cui alla lett. c dell'art. 10; sia la possibilità di accertare, in concreto, la preesistente consistenza dell'immobile, nei suoi termini

strutturali, su cui va ad incidere il nuovo intervento di completamento, per il quale è richiesto il permesso di costruire;

questo, del resto, in linea con gli arresti giurisprudenziali per i quali la ristrutturazione edilizia presuppone come elemento indispensabile la preesistenza del fabbricato nella consistenza e con le caratteristiche planivolumetriche ed architettoniche proprie del manufatto che si vuole ricostruire; non è sufficiente quindi che si dimostri che un immobile in parte poi crollato o demolito è esistente, ma è necessario che si dimostri oltre all' *an* anche il *quantum* e cioè l'esatta consistenza dell'immobile preesistente del quale si chiede la ricostruzione; occorre, quindi, la possibilità di procedere, con un sufficiente grado di certezza, alla ricognizione degli elementi strutturali dell'edificio, in modo tale che, seppur non necessariamente "abitato" o "abitabile", esso possa essere comunque individuato nei suoi connotati essenziali, come identità strutturale, in relazione anche alla sua destinazione (T.A.R. L'Aquila, (Abruzzo) sez. I, 18/12/2020, n.530; Consiglio di Stato, sez. VI, 05/12/2016, n. 5106);

ed invero, questa richiamata preesistente consistenza è, nel caso in esame, palesemente percepibile e concretamente riscontrabile, nei suoi tratti costruttivi, sostanziali e funzionali, peraltro evincibili dai rilievi fotografici versati in atti; aggiungasi che, come prospettato dalla parte ricorrente, le strutture risultavano già complete, come da certificato di collaudo statico registrato presso il Genio civile di Avellino al n. 1023 del 7.2.2019, e l'immobile era, altresì, stato allacciato alla rete idrica comunale;

stanti queste premesse, il diniego gravato è illegittimo, in ragione della conformità dell'intervento contestato, qualificato perciò solo alla stregua di ristrutturazione edilizia leggera, rispetto al Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico e Rischio Frana, che contempla, tra gli interventi assentibili, proprio la ristrutturazione edilizia;

il gravame è accolto;

in ragione della peculiarità della presente controversia, le spese di giudizio possono essere compensate tra le parti;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania- Sezione Staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla l'atto gravato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Durante, Presidente

Gaetana Marena, Referendario, Estensore

Igor Nobile, Referendario

L'ESTENSORE
Gaetana Marena

IL PRESIDENTE
Nicola Durante

IL SEGRETARIO