

**EDILIZIA ED URBANISTICA: Permesso di costruire - Demolizione e ricostruzione di un rudere Piano Casa Campania - Diniego - Riferimento al fatto che il manufatto preesistente consiste in meri resti di mura - Legittimità.**

**Tar Campania - Salerno, Sez. II, 4 agosto 2021, n. 1881**

*“[...] gli interventi ricostruttivi, sussumibili nel novero della ristrutturazione edilizia ai sensi dell’art.3, co.1, lett. d) D.p.r. n.380/2001 (in esito alle novità apportate con d.l. n. 69/2013, convertito dalla l.n.98/2013), presuppongono “un minimo di preesistenza edificata, ossia un organismo edilizio dotato di mura perimetrali, strutture orizzontali e copertura [...]. Il concetto di costruzione esistente presuppone la possibilità di individuazione della stessa come identità strutturale, in modo da farla giudicare presente nella realtà materiale quale specifica entità urbanistico- edilizia esistente nella attualità, sicché l’intervento edificatorio sulla stessa non rileva quale trasformazione urbanistico-edilizia del territorio in termini di nuova costruzione. Deve, cioè, trattarsi di un manufatto che, a prescindere dalla circostanza che sia abitato o abitabile, possa essere comunque individuato nei suoi connotati essenziali, come identità strutturale, in relazione anche alla sua destinazione” [...].*

*Nella fattispecie, il manufatto indicato nell’atto d’acquisto (come anche nei registri catastali) non si presenta all’attualità nello stato di rudere, bensì in quello di rovine, trattandosi di meri “resti di mura” [...].”*

**FATTO**

1. Con il ricorso in epigrafe, notificato a mezzo del servizio postale il 24.2.2014 al Comune di Agropoli (Sa), tempestivamente depositato il 3.3.2014, i ricorrenti hanno adito questo Tribunale, al fine di ottenere l’annullamento, previa sospensione:

- del diniego di permesso di costruire operato dal Comune di Agropoli con atto prot. 0426 dell’8.1.2014, successivamente comunicato;
- della comunicazione del preavviso di diniego prot. n. 17119 dell’I .7.2013;
- di ogni altro atto presupposto, connesso, collegato e consequenziale.

2. In particolare, i ricorrenti hanno rappresentato quanto segue:

- i medesimi sono proprietari, alla contrada La Vecchia del Comune di Agropoli, di un più vasto appezzamento di terreno sul quale insiste un rudere, allibrato in catasto in origine al foglio n. 35, part.IIa 54, quale "rudere di fabbricato rurale, con spiazzo, di are 2.04", come confermato già nell’atto pubblico rep. n. 11652, raccolta n. 4797, del 25.9.1976. Il tutto risulta incartato non solo in tale atto pubblico ma anche negli allegati catastali, nei quali sono chiaramente riportate le dimensioni sia del fabbricato che della sua corte (complessivamente pari a mq. 204);

- del fabbricato vi è riscontro anche nel foglio di mappa catastale n. 35, in formato tale da poter calcolare con certezza le sue esatte dimensioni;
- esistono elementi certi - incartati in atti pubblici - sulle dimensioni del fabbricato, il cui impianto superficario misura mq. 79,62, pari a quello riportato negli atti progettuali oggetto dell'impugnato diniego;
- entrato in vigore il piano casa, i proprietari hanno avanzato istanza (prot. n. 8336 dell'8.4.2013) per la demolizione delle parti esistenti e completa ricostruzione del fabbricato ai sensi della L.R.C. n. 19/2009. Il progetto allegato all'istanza individuava analiticamente i volumi del preesistente fabbricato, partendo da dati oggettivi (quali sono l'impianto catastale e i residui di muratura perimetrali ancora esistenti), pervenendo così ad una superficie di mq. 79,62 e ad un volume di mc. 379,67;
- nonostante quanto precede, il Comune di Agropoli ha notiziato la parte (comunicazione prot. 17119 dell'1.7.2013) delle ragioni ostantive, "in quanto il fabbricato non ha nessuno requisito volumetrico allo stato attuale" al punto che "non a caso anche dall'atto notarile è stato inserito come unità collabente";
- nonostante le controdeduzioni dei ricorrenti, con l'impugnato provvedimento prot. 0426 dell'8.1.2014 il Comune ha proceduto a denegare la richiesta;
- il diniego si fonda sulle seguenti ragioni, di seguito riassunte:
  - a - per applicare l'art. 7, comma 8-bis, della L.R.C. n. 5/2011 sarebbe necessario che il fabbricato al momento della domanda rappresenti in punto di fatto un "involucro volumetrico", mentre quello in parola sarebbe privo di consistenza volumetrica, neppure accertabile dal riscontro dei dati catastali (in particolare, si contesta che dal servizio fotografico depositato si evincerebbe solo l'esistenza di un piccolo spigolo di muratura alto circa 1 metro);
  - b - si sarebbe trattato, dunque, solo di rovine, per cui non si sarebbe potuto parlare di demolizione e ricostruzione, ma di costruzione ex novo;
  - c - non vi sarebbe certezza che il fabbricato in questione fosse stato destinato per il passato a civile abitazione (piuttosto che a ricovero per animali o deposito agricolo); non sarebbe quindi invocabile il cambio di destinazione previsto dalla Legge Regionale, atteso che per tale evenienza - a dire del Responsabile dell'Ufficio - sarebbe stato necessario che almeno una parte dello stesso fosse stata adibita a civile abitazione (a conferma di tale asserzione si cita la circolare della Regione Campania prot. n. 0455409 del 26.6.2013, anch'essa allegata all'atto di diniego);
  - d - la ratio del Piano Casa ed in particolare dell'art. 7, comma 8-bis, sarebbe quello di impedire il consumo ex novo di suolo, che invece avverrebbe nel caso di specie perché l'area andrebbe

considerata libera e non più edificata, con conseguenziale non ammissione ai benefici previsti dalle norme sopra indicate.

3. Contro il suddetto provvedimento insorgevano in giudizio gli epigrafati ricorrenti, evidenziando la piena illegittimità dell'atto, per i motivi di seguito sinteticamente esposti e come meglio articolati nel ricorso:

3.1 VIOLAZIONE DI LEGGE (artt. 5, 6-bis, 7 L.R.C. n. 19/2009, come modificata dalla L.R.C. n. 5/2011) - ECCESSO DI POTERE (erroneità della motivazione - difetto dei presupposti - carenza di istruttoria - abnormità).

Si sostiene che, a seguito della modifica apportata all'art.3 D.p.r. n.380/2001 dal d.l. n.69/2013, anche il rudere, ovvero l'edificio in tutto o in parte crollato, ha rilevanza patrimoniale da un punto di vista giuridico, talchè deve essere equiparato al fabbricato in essere.

Si afferma che, secondo la corretta interpretazione dell'art.7, co.8bis della l.r. n.19/2009, come novellata ad opera della l.r. n.5/2011, sono consentiti gli interventi di ricostruzione non solo di edifici diruti, ma anche dei (veri e propri) ruderi, "vale a dire di quelle strutture in cui non è più riscontrato fisicamente l'ingombro planovolumetrico ma vi è solo certezza della sua preesistenza".

Nella fattispecie in esame, sarebbero ugualmente riscontrabili: a) la preesistenza alla data di entrata in vigore della legge (dimostrata dalla presenza del manufatto nei registri catastali e nell'atto d'acquisto del dante causa); b) la consistenza originaria (dimostrata dalla presenza di muratura che disegna uno sviluppo planivolumetrico), calcolata, in base alle operazioni curate dal perito di parte nell'elaborato versato in atti, nella misura di mc. 379,67, anche dal punto di vista dell'utilizzo funzionale (la muratura dell'immobile, realizzato ad inizi del '900, aveva consistenze incompatibili con la destinazione ad uso agricolo del bene, e invece pienamente coerenti con la vocazione residenziale, ferma la possibile presenza di strutture deputate al ricovero di animali); c) l'autonomia funzionale (non contestata in modo specifico dall'estensore del provvedimento impugnato).

3.2 VIOLAZIONE DI LEGGE (artt. 5, 6-bis, 7 L.R.C. n. 19/2009, come modificata dalla L.R.C. n. 5/2011) - ECCESSO DI POTERE (erroneità della motivazione - difetto dei presupposti - carenza di istruttoria - abnormità) - Contrasto con la Circolare Regionale n. 0455409 del 29.6.2013.

Si contesta il secondo motivo posto a fondamento del diniego, ovvero l'impossibilità di dimostrare il pregresso utilizzo residenziale dell'edificio (anziché agricolo).

I ricorrenti deducono che:

- le fattezze del pregresso edificio non erano per nulla incompatibili con la destinazione residenziale e, peraltro, l'accatastamento fin dal 2009 era conforme;

- nè l'art.7, co.8bis nè l'art.6-bis l.r. citata (né tanto meno la nota regionale n.0455409 del 26.6.2013 (richiamata nel provvedimento) richiedono che il cambio di destinazione d'uso sia possibile soltanto a condizione che una parte dell'immobile avesse una destinazione residenziale, ma si limita (unicamente) a richiedere che l'immobile, successivamente alla ricostruzione, venga destinato a scopi residenziali; del resto, l'art.6-bis non solo consente la modifica della destinazione d'uso, in area agricola, ma anche l'utilizzo, in deroga agli standards urbanistici, delle premialità di cui co.4 e 5 della medesima legge, anche attraverso il cumulo delle volumetrie di edifici esistenti nel fondo di cui si tratta.

3.3 VIOLAZIONE DI LEGGE (artt. 5, 6-bis, 7 L.R.C. n. 19/2009, come modificata dalla L.R.C. n. 5/2011) - ECCESSO DI POTERE (erroneità della motivazione - difetto dei presupposti - carenza di istruttoria - abnormità) - Contrasto con la Circolare Regionale n. 0455409 del 29.6.2013.

Si censura altresì l'argomentazione (palesata nel gravato provvedimento), afferente alla presunta violazione della ratio legis che ispira la norma sul Piano Casa.

Secondo parte ricorrente, sebbene fra le finalità tutelate dalla legge in questione vi sia (anche) quella di evitare il nuovo consumo di suolo, la fattispecie in questione, avente ad oggetto un rudere, non è incompatibile con tale finalità, tenuto conto che la stessa l.r. ne estende espressamente l'applicabilità anche agli edifici diruti (e ai ruderi, per l'appunto).

3.4 VIOLAZIONE DI LEGGE (art. 10-bis, L. 241/90) - ECCESSO DI POTERE (difetto della motivazione - carenza dei presupposti - carenza di istruttoria) - Violazione del giusto procedimento.

Si contesta la violazione dell'art.10-bis L.n.241/90, nella misura in cui il provvedimento di diniego espone ragioni ulteriori e diverse rispetto a quelle in precedenza esternate nella comunicazione relativi ai motivi ostativi, afferenti unicamente alla mancanza del requisito volumetrico. La violazione è tanto più rilevante, ove si consideri che l'apporto dei ricorrenti avrebbe potuto influire sul contenuto del provvedimento finale.

4. Seguiva il deposito, a cura della difesa di parte ricorrente, di perizia tecnica a supporto delle ragioni di ricorso.

5. Con ordinanza n.168/2014, pubblicata il 20.3.2014, il Tribunale respingeva l'istanza cautelare, ritenendo "insussistente il pregiudizio grave ed irreparabile".

6. Seguiva ulteriormente, in ultimo, il deposito, a cura della difesa dei ricorrenti, di memoria riepilogativa e confermativa delle ragioni di ricorso.

7. All'udienza del 7 luglio 2021 la causa è stata quindi trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il presente giudizio ha ad oggetto l'impugnazione della determinazione prot.n.0426 dell'8.1.2014, con il quale il Comune di Agropoli ha rigettato l'istanza, acquisita al prot.n.8336 dell'8.4.2012, avanzata dai ricorrenti al fine di ottenere il permesso di costruire, ai sensi della l.r. Campania n.5/2011, che ha novellato sul punto la l.r. n.19/09 (art.7, co.8 bis), per il progetto di demolizione e ricostruzione di un rudere.

Il prefato provvedimento espone le seguenti circostanze ostative:

“al fine di applicare l'art. 7 comma 8 bis della L.R. 5/2011, quest'Ufficio ritiene che allo stato attuale il fabbricato-rudere dovrebbe rappresentare un involucro volumetrico, mentre dalla descrizione della relazione tecnica e servizio fotografico si vede che vi è solo un piccolo spigolo di muratura alto circa 1 m., per cui si può certamente raffrontare che allo stato attuale il fabbricato è privo di consistenza volumetrica.

Dai dati forniti non vi è una scheda catastale ottenuta con visura storica da cui si possa risalire alla consistenza volumetrica che aveva in passato. Inoltre si evince da nessun documento che il rudere in questione è stato civile abitazione o era un vecchio ricovero per animali o deposito agricolo; pertanto, ricadendo lo stesso in zona Agricola, non è fattibile il cambio di destinazione d'uso, se non almeno una parte dello stesso sia abitativo (vedi circolare Regione Campania nota prot. n° 0455409 del 26/06/2013) allegata.

Si può certamente dire che allo stato attuale il fabbricato non costituisce un rudere ma solo rovine. Pertanto non si può parlare di demolizione e ricostruzione, ma di costruzione ex novo.

Dall'altro lato lo spirito nella Legge Piano Casa ed in particolare art. 7 comma 8 bis, è quello di impedire il consumo di suolo ex novo, orbene in questo caso specifico, di fatto il sito dove insisteva il fabbricato in questione, è terreno libero e non più fabbricato e quindi a mio avviso non può rientrare nei benefici previsti dell'art. 7 comma 8 bis nella L.R. 5/2011 Piano Casa”.

2. Il ricorso è infondato, per le ragioni di seguito rappresentate, avuto riguardo ai motivi proposti e sintetizzati nei par.3 (e relativa sottonumerazione) della parte in fatto della presente decisione.

3. Il provvedimento impugnato espone, a ben guardare, plurime ragioni ostative (trattasi quindi di un tipico provvedimento cd. a motivazione plurima), nella sostanza riconducibili a:

- (difetto di consistenza) l'immobile, allo stato attuale non sarebbe sussumibile nel novero dei “ruderi”, ma in quello delle “rovine”, in quanto non presenta alcuna rilevanza volumetrica, ma unicamente “un piccolo spigolo di muratura alto circa 1 m.”;
- (difetto di prova circa la preesistenza) non vi sarebbe una scheda catastale con visura storica dalla quale si potrebbe ricavare l'originaria consistenza;

- (difetto di prova circa la pregressa destinazione d'uso), non vi sarebbe prova della originaria destinazione d'uso, non essendo legittimo, ai sensi della l.r. 19/09 e della nota-circolare regionale n. 0455409 del 26/06/2013, il cambio di destinazione ad uso residenziale (in area a vocazione agricola come quella di riferimento), se non allorchè almeno una parte dell'edificio avesse già vocazione residenziale.

4. Trattandosi di provvedimento a motivazione plurima, va da sé che la eventuale fondatezza (anche) di una sola ragione ostativa rende legittimo il provvedimento impugnato (cfr., sul tema, *quam multis*, Consiglio di Stato, 22.1.2021, n.657).

Ad avviso del Collegio nella fattispecie difetta il presupposto oggettivo di applicazione dell'art.7, co.8 bis l.r. Campania n.19/09, come novellata con l.r. n.5/2011, conformemente a quanto ritenuto, sul punto, dall'estensore del provvedimento impugnato.

In base a tale disposizione, “è consentito il recupero edilizio soltanto agli aventi titolo alla data di entrata in vigore della presente legge, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, mediante intervento di ricostruzione in sito, di edifici diruti e ruderi, purché...”.

Ora, in conformità al consolidato (e condiviso) orientamento della giurisprudenza, si deve ritenere che gli interventi ricostruttivi, sussumibili nel novero della ristrutturazione edilizia ai sensi dell'art.3, co.1, lett. d) D.p.r. n.380/2001 (in esito alle novità apportate con d.l. n. 69/2013, convertito dalla l.n.98/2013), presuppongono “un minimo di preesistenza edificata, ossia un organismo edilizio dotato di mura perimetrali, strutture orizzontali e copertura (Cons. Stato, sez. II, n. 8035 del 15 dicembre 2020). Il concetto di costruzione esistente presuppone la possibilità di individuazione della stessa come identità strutturale, in modo da farla giudicare presente nella realtà materiale quale specifica entità urbanistico- edilizia esistente nella attualità, sicché l'intervento edificatorio sulla stessa non rileva quale trasformazione urbanistico-edilizia del territorio in termini di nuova costruzione. Deve, cioè, trattarsi di un manufatto che, a prescindere dalla circostanza che sia abitato o abitabile, possa essere comunque individuato nei suoi connotati essenziali, come identità strutturale, in relazione anche alla sua destinazione” (da Consiglio di Stato, 26.12.2020, n.8337; cfr. Cons. Stato, 10 febbraio 2004, n. 475 e 15 marzo 1990, n. 293; più di recente, sez. II, 24 ottobre 2020, n. 6455).

Nella fattispecie, il manufatto indicato nell'atto d'acquisto (come anche nei registri catastali) non si presenta all'attualità nello stato di rudere, bensì in quello di rovine, trattandosi di meri “resti di mura” (cfr., sulla distinzione fra ruderi e rovine, Consiglio di Stato, 10.2.2004, n.475; conf., Tar Bolzano, 7.3.2006, n.97). Dal corredo fotografico allegato alla perizia di parte, versata in atti il

17.3.2014, si evince infatti che, allo stato, non è presente null'altro che uno spigolo/porzione di un muro.

La mancanza del presupposto oggettivo di applicazione richiesto dall'art.7, co.8 bis l.r. Campania n.19/09 determina la legittimità del provvedimento impugnato, anche in relazione al motivo di ricorso sub 3.4, posto che tale ragione è stata ritualmente esposta nella comunicazione ex art.10-bis l.n.241/90, consentendo altresì l'assorbimento degli ulteriori profili dedotti dalla p.a. e censurati dai ricorrenti.

5. In conclusione, per tutto quanto precede, il ricorso va respinto, in quanto infondato.

Può omettersi l'addebito delle spese di giudizio, tenuto conto della mancata costituzione in giudizio del Comune intimato.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Sezione Staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Nulla per le spese.

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

Nicola Durante, Presidente

Roberta Mazzulla, Referendario

Igor Nobile, Referendario, Estensore