

N. 04663/2024 REG.PROV.COLL.

N. 05080/2023 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 Sesta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5080 del 2023, proposto da Michele Meglio, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe D'Amico, Giancarlo Nocera, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

il Comune di Procida, non costituito in giudizio;

*per l'annullamento*

dell'ordinanza n. 123/2023, prot. n. 0023832 del 4 settembre 2023, successivamente notificata in data 5 settembre 2023, recante la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi per opere realizzate in assenza di idoneo titolo autorizzativo;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 maggio 2024 la dott.ssa Angela Fontana e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. Con l'ordinanza n. 123/2023, prot. n. 0023832 del 4 settembre 2023, il Comune di Procida ha disposto la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi per opere realizzate dal ricorrente, in assenza di idoneo titolo autorizzativo.

In particolare, l'Amministrazione ha contestato l'esecuzione, senza titolo abilitativo, delle seguenti opere:

1) trasformazione del porticato in ambiente pertinenziale all'immobile adibito a ingresso/soggiorno dello stesso a mezzo di apposizione di infissi sul muretto preesistente, per tale trasformazione edilizia non risultano titoli edili a supporto, pertanto l'intervento realizzato ha generato un aumento volumetrico e un aumento di superficie utile abitabile dell'immobile;

2) realizzazione di una tettoia con copertura in plexiglass, chiusa con veranda in alluminio ed adibita a cucina realizzata nella zona del piccolo cortile ed avente accesso dall'ambiente adibito a cucina, per tale manufatto non risultano titoli edilizi a supporto e la stessa ha generato un aumento volumetrico e un aumento di superficie utile abitabile dell'immobile;

3) realizzazione di una scala in ferro di piccole dimensioni, nel piccolo cortiletto accessibile dalla tettoia precedentemente citata, per l'accesso al lastrico di copertura praticabile, sovrastante una porzione della zona adibita a cucina, per tale scala e per la praticabilità del lastrico di copertura non risultano titoli edilizi a supporto;

4) realizzazione di diversa distribuzione degli spazi interni rispetto a quanto assentito con la concessione edilizia n. 209/1990 e quanto riportato nei grafici allegati alla CILA prot. n. 1110520/2021 del 25/05/2021.

2. Avverso il detto provvedimento il ricorrente deduce molteplici censure di violazione della legge ed eccesso di potere.

Rileva il ricorrente che tutte le opere contestate sono state realizzate sulla scorta di legittimi titoli abilitativi, ed a tutto concedere rientrerebbero o nell'attività edilizia libera ovvero sarebbero assentibili con mera segnalazione certificata di inizio di attività. In ogni caso, tutte le opere contestate al più potrebbero qualificarsi come realizzate in mera difformità rispetto ai titoli rilasciati, e giammai essere considerate prive di titolo.

In ogni caso, l'intervento costituirebbe una ipotesi di ristrutturazione edilizia c.d. pesante, secondo la definizione fornita dall'art. 10, comma 1, lett. c) applicabile agli "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".

2.1 Nel caso di specie, dunque, avrebbe dovuto farsi applicazione dell'art. 33 del T.U., e non già dell'art. 31.

2.3 Con ulteriori censure, il ricorrente deduce la violazione delle regole che presidiano il giusto procedimento dal momento che per la realizzazione della tettoia, trattandosi di un modesto volume

tecnico, adibito a stenditoio e non visibile dall'esterno del fabbricato, non sarebbe stata necessaria la previa acquisizione del titolo edilizio.

In ogni caso, le opere in contestazione – così anche la scala esterna per raggiungere il terrazzo di copertura- sono state eseguite su manufatti preesistenti e non poteva essere disposta la demolizione ma doveva applicarsi la sanzione ex art. 33 del TU edilizia.

3. Tutti i motivi di ricorso, che possono essere trattati congiuntamente in ragione della comune contestazione, sono infondati.

Il ricorrente parte dal presupposto che l'immobile su cui sono state realizzate le opere senza titolo è un immobile realizzato in virtù di titolo legittimante e, pertanto, gli abusi non potrebbero giammai determinare l'adozione di un ordine di ripristino perché dovrebbero qualificarsi in termini di ristrutturazione edilizia ed essere sottoposti al più mite regime dell'art. 33 del d.P.R. 380 del 2001.

3.1 Giova *in primis* richiamare i principi enunciati dalla giurisprudenza al fine di classificare la tipologia di interventi eseguiti dal ricorrente ed individuare la disciplina applicabile.

In tali sensi è stato precisato che:

*“- al fine di valutare l'incidenza sull'assetto del territorio di un intervento edilizio, consistente in una pluralità di opere, va compiuto un apprezzamento globale, atteso che la considerazione atomistica dei singoli interventi non consente di comprenderne in modo adeguato l'impatto effettivo complessivo. I molteplici interventi eseguiti non vanno considerati, dunque, in maniera "frazionata" (Consiglio di Stato, sez. II, 18 maggio 2020, n. 3164);*

- *l'intervento di nuova costruzione consiste 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 cui tratto distintivo e qualificante viene, dunque, assunto nell'irreversibilità spazio-temporale dell'intervento) che possono sostanzziarsi o nella costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati o nell'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma stabilita (Consiglio di Stato, sez. VI, 3 marzo 2020, n. 1536);*

- *l'intervento di ristrutturazione edilizia, invece, sussiste quando viene modificato un immobile già esistente nel rispetto delle caratteristiche fondamentali dello stesso: tuttavia, laddove il manufatto sia stato totalmente trasformato, con conseguente creazione non solo di un apprezzabile aumento volumetrico (in rapporto al volume complessivo dell'intero fabbricato), ma anche di un disegno sagomale con connotati alquanto diversi da quelli della struttura originaria, l'intervento rientra nella nozione di nuova costruzione; nella nozione di nuova costruzione possono, dunque, rientrare anche gli interventi di ristrutturazione qualora, in considerazione dell'entità delle modifiche apportate al volume e alla collocazione dell'immobile, possa parlarsi di una modifica radicale dello stesso, con la conseguenza che l'opera realizzata nel suo complesso sia oggettivamente diversa da quella preesistente (Consiglio di Stato, sez. II, 6 aprile 2020, n. 2304);*

- *in definitiva, pur consentendo l'art. 10, comma 1, lett. c), del D.P.R. n. 380 del 2001 di qualificare come interventi di ristrutturazione edilizia anche le attività volte a realizzare un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, implicanti modifiche della volumetria complessiva, della sagoma o dei prospetti, occorre conservare sempre una identificabile linea distintiva tra le nozioni di ristrutturazione edilizia e di nuova costruzione, potendo configurarsi la prima solo*

*quando le modifiche volumetriche e di sagoma siano di portata limitata e comunque riconducibili all'organismo preesistente (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 19 gennaio 2016, n. 328);*

*- la ristrutturazione edilizia, a sua volta, deve essere distinta dagli interventi di restauro e risanamento conservativo;*

*- mentre la ristrutturazione può condurre ad un "un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente", il restauro e il risanamento conservativo "non possono mai portare a ridetto "organismo in tutto o in parte diverso dal preesistente", avendo sempre la finalità di "conservare l'organismo edilizio" ovvero di "assicurarne la funzionalità" (cfr. ancora art. 31, lett. c) della L. n. 457 del 1978, traslato testualmente nell'art. 3, comma 1, lett. c) del D.P.R. n. 380 del 2001)" (Consiglio di Stato, Sez. II, 26 dicembre 2020, n. 8337);*

*- ne deriva che si è in presenza di un restauro e risanamento conservativo qualora l'intervento sia funzionale alla conservazione dell'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità, nel rispetto dei suoi elementi tipologici (in specie, architettonici e funzionali, suscettibili di consentire la qualificazione dell'organismo in base alle tipologie edilizie), formali (tali da contraddistinguere il manufatto, configurandone l'immagine caratteristica) e strutturali (concernenti la composizione della struttura dell'organismo edilizio);*

*- in particolare, "la caratteristica degli interventi di mero restauro è quella di essere effettuata mediante opere che non comportano l'alterazione delle caratteristiche edilizie dell'immobile da restaurare, e quindi rispettando gli elementi formali e strutturali dell'immobile stesso, mentre la ristrutturazione edilizia si caratterizza per essere idonea ad introdurre un quid novi rispetto al precedente assetto dell'edificio (Cons. Stato Sez. VI, Sent., 02-09-2020, n. 5350)" (Consiglio di Stato, sez. II, 18 giugno 2021, n. 4701);*

*- questo Consiglio (sez. II, 2 aprile 2021, n. 2735), in definitiva, ha precisato che "la finalità di conservazione, caratteristica degli interventi di recupero e risanamento conservativo, postula il mantenimento tipologico e strutturale del manufatto; conseguentemente dovendosi ascrivere gli*

*interventi edilizi che alterino, anche sotto il profilo della distribuzione interna, l'originaria consistenza fisica di un immobile (e comportino, altresì, la modifica e redistribuzione dei volumi) non già nel concetto di "manutenzione straordinaria" (e, a fortiori, di restauro o risanamento conservativo), ma quale "ristrutturazione edilizia" (pertanto ravvisabile nella modificazione della distribuzione della superficie interna e dei volumi e dell'ordine in cui sono disposte le diverse porzioni dell'edificio anche per il solo fine di renderne più agevole la destinazione d'uso esistente)" (Consiglio di Stato, sez. II, 2 aprile 2021, n. 2735).*

3.2 Tanto premesso, dagli atti del giudizio appare evidente che il ricorrente abbia realizzato interventi che, complessivamente e non atomisticamente considerati, consentano di riportare gli stessi in un intervento di “nuova costruzione”.

Dalla relazione tecnica allegata al grafico di progetto della Concessione Edilizia a suo tempo rilasciata a favore del ricorrente si rileva che *“l'intervento riguarda la sistemazione di una unità immobiliare esistente e consisterà essenzialmente in una diversa disposizione delle tramezzature e nel rifacimento del solaietto della cucina in quanto compromesso a causa della ruggine esistente nella soletta del solaio stesso. Sarà delimitata mediante chiusura laterale a vetri dell'area già risultante coperta dalla loggetta dell'unità immobiliare soprastante. Non sono previsti aumenti di superficie coperta o di cubatura. L'intervento, di sostanziale straordinaria manutenzione, prevede anche la esecuzione di alcune camere d'arie e la sostituzione di alcuni infissi sempre in legno. Il fabbricato è ubicato in Zona C art. 5 del P.T.P., ove sarebbero possibili anche limitati interventi in ampliamento”.*

Da una attenta analisi delle tavole di progetto annesse alla perizia di parte emerge quanto segue.

Relativamente alla trasformazione dell'area interna in soggiorno, questo intervento non risulta assentito dalla concessione edilizia 209 del 2009.

La concessione consentiva la chiusura a vetri per tre lati dello spazio sottostante la loggetta del piano superiore. Guardando le tavole (tavola denominata stato attuale), si apprezza che lo stato preesistente era costituito da uno spazio aperto, una specie di cortile interno, dal quale si accedeva, mediante tre aperture, a tre distinti vani, guardando il prospetto, si vede un arco e l'accesso, appunto, ad uno dei tre vani di cui sopra.

Orbene, confrontando lo stato attuale con lo stato assentito con la concessione edilizia n. 209 (All.3), emerge *ictu oculi* che la chiusura mediante vetrata ha determinato la creazione di un nuovo vano adibito a soggiorno e che dal portone principale, adesso, si accede a 4 vani.

Le fotografie allegate, infatti rappresentano che l'originario porticato è stato interamente trasformato mediante il posizionamento di un muretto su cui è poggiato un grosso infisso che funge da finestra.

La concessione, di contro, precisava che “*non sono previsti aumenti di superficie coperta o di cubatura*”.

Relativamente alla realizzazione di una tettoia con copertura in plexiglass, chiusa con veranda in alluminio ed adibita a cucina realizzata nella zona del piccolo cortile ed avente accesso dall'ambiente adibito a cucina, per tale manufatto non risultano titoli edilizi a supporto e la stessa ha generato un aumento volumetrico e un aumento di superficie utile abitabile dell'immobile

Dall'allegato 4 si evince chiaramente che la chiusura ha riguardato un'area maggiore che si è sposta fino ad occupare uno spazio originariamente destinato al cortile e sporge rispetto alla sovrastante loggetta. Questo spazio che consiste in un nuovo volume non autorizzato risulta accessibile anche dalla cucina che invece, secondo quanto rappresentato nella tavola di progetto allegata alla istanza di concessione



edilizia, doveva essere accessibile da un piccolo disimpegno interno di fronte all'accesso per uno dei due bagni (all.3).

Anche questo intervento non risulta legittimato dalla concessione edilizia.

Relativamente alla realizzazione della scala a chiocciola, per la realizzazione della stessa che serve a raggiungere il terrazzo sovrastante la cucina, non esiste titolo che ne abbia legittimato la costruzione.

La parte deduce che essa va considerata una pertinenza e che non ha alterato la consistenza dell'immobile.

Infine, relativamente alla realizzazione di diversa distribuzione degli spazi interni rispetto a quanto assentito con la concessione edilizia n. 209/1990 e quanto riportato nei grafici allegati alla CILA prot. n. 1110520/2021 del 25/05/2021, risulta la difformità rispetto alla concessione edilizia che secondo la parte risulta sanata con la CILA del 2021 rispetto alla quale non risultano adottati tempestivi provvedimenti di autotutela da parte del Comune.

4. Dalla descrizione delle opere contenuta nell'ordinanza di demolizione nonché dalla documentazione fotografica in atti è evidente che l'abuso contestato non possa essere ricondotto al concetto di pertinenza edilizia né che possa ritenersi assoggettabile al regime della SCIA. L'opera consiste infatti nella chiusura di un'area destinata a soggiorno, nella realizzazione di un vano di accesso alla cucina, di una scala esterna.

Il tutto realizzato in zona sottoposta a vincolo paesaggistico e senza che sia stata acquisita la necessaria autorizzazione.

Le caratteristiche strutturali delle opere contestate escludono che si tratti di una pertinenza, posto che secondo la costante giurisprudenza del Consiglio di Stato la nozione di pertinenza, sul piano urbanistico – edilizio, è limitata ai soli interventi

accessori di modesta entità e privi di autonoma funzionale (Consiglio di Stato sez. IV, 13/07/2022, n.5926). Nel caso di specie il rilevante aumento di superficie copertura e l'oggettiva possibilità di sfruttamento autonomo del manufatto – a prescindere dall'utilizzo che in concreto ne fa il proprietario - impediscono di considerarlo una pertinenza in senso urbanistico edilizio (Cfr. Consiglio di Stato sez. VI, 17/03/2022, n.1957: “Il carattere pertinenziale non è riscontrabile nel caso in cui l'opera non sia di modesta entità, né si presenti come accessoria rispetto ad un'opera principale e, inoltre, dal punto di vista delle dimensioni e della funzione, si connoti per una propria autonomia rispetto all'opera cosiddetta principale.”).

L'opera rientra dunque fra quelle elencate all'art 3 lett e) D.P.R. 380/01, che qualifica come interventi di nuova costruzione quelli che non rientrano nelle altre categorie e che in ogni caso creino nuovi volumi aumentando il carico urbanistico

5. Quanto alla sanzione irrogabile, risulta dunque applicabile l'art 31 D.P.R. 380/01 che impone al comune di adottare l'ordinanza ripristinatoria.

La lett. e. 6) dell'art 3 D.P.R. 380/01 dispone che rientrano altresì nel concetto di nuova costruzione “*gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualificano come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale*”. Nel caso di specie l'abuso è stato realizzato su un territorio sottoposto a vincolo paesaggistico in virtù dei DD.MM. 06/10/61 ed è pertanto sottoposto al regime individuato dal D.lgs. 42/2004. Anche ammettendo che le opere siano sottoposte al regime della SCIA, troverebbe dunque applicazione l'art 167 del codice, ai sensi del quale “*In caso di violazione degli obblighi e degli ordini previsti dal Titolo I della Parte terza, il trasgressore è sempre tenuto alla rimessione in pristino a proprie spese, fatto salvo quanto previsto al comma 4*”. Ai sensi del comma 4, sono esclusi

dall'ambito di applicazione della sanzione ripristinatoria esclusivamente *“i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati”*, oltre a quelli che violano le prescrizioni in materia di materiali utilizzabili e quelli qualificabili come manutenzione ordinaria, tutte ipotesi che non ricorrono nel caso di specie. La creazione di nuovi volumi, infatti, preclude l'applicazione del quarto comma a prescindere dalla loro qualificazione come volumi tecnici o pertinenziali, per il solo fatto dell'alterazione significativa del paesaggio; la giurisprudenza ha infatti specificato che *“Il divieto di incremento dei volumi esistenti imposto ai fini di tutela del paesaggio, preclude qualsiasi nuova edificazione comportante creazione di volume, senza che sia possibile distinguere tra volume tecnico ed altro tipo di volume”* (Consiglio di Stato sez. VI, 15/11/2021, n.7584).

6. Per quanto sin qui esposto, il ricorso è infondato e va respinto.

Nulla va disposto per le spese di giudizio stante la mancata costituzione del Comune di Procida.

P.Q.M.

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

Nulla sulle spese.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 22 maggio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Santino Scudeller, Presidente

Angela Fontana, Consigliere, Estensore

Rocco Vampa, Primo Referendario