

N. 00075/2024 REG.PROV.COLL.
N. 01815/2023 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

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 1815 del 2023, proposto da

Sara Viscido, rappresentata e difesa dagli avvocati Lodovico Visone, Tiziana Tortora, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Salerno, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Roberto Malzone, Anna Attanasio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

dell'ordinanza di sospensione dei lavori n. 50 del 24.11.2023.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 19 dicembre 2023 il dott. Olindo Di Popolo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

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

Premesso che:

- col ricorso in epigrafe, Viscido Sara (in appresso, V. S.) impugnava, chiedendone l'annullamento, previa adozione di idonee misure cautelari, l'ordinanza di

sospensione dei lavori n. 50 del 24 novembre 2023, emessa, sulla scorta del verbale di sopralluogo prot. n. 260590 del 22 novembre 2023 e previo avviso ex art. 7 della l. n. 241/1990 di cui alla nota dell'11 ottobre 2023, prot. n. 226569, dal Direttore Settore Trasformazioni edilizie del Comune di Salerno;

- l'intervento sospeso col provvedimento impugnato consisteva nei lavori di manutenzione straordinaria contemplati dalla CILA ex art. 119 del d.l. n. 34/2020, conv. in l. n. 77/2020 (c.d. CILA Superbonus 110% o CILAS) prot. n. 295920 del 25 novembre 2022, per l'efficientamento energetico e l'adeguamento antisismico dell'edificio condominiale (in comproprietà della V.) denominato "Villa Australia", ubicato in Salerno, viale degli Eucalipti, censito in catasto al foglio 22, particella 13, ricadente in zona assoggettata a vincolo paesaggistico giusta d.m. 15 settembre 1971 ed a vincolo idrogeologico, oltre che in fascia di rispetto autostradale;

- a tenore dell'ordinanza di sospensione dei lavori n. 50 del 24 novembre 2023, detto intervento risultava tramutato da manutenzione straordinaria in ristrutturazione edilizia, che, ai sensi l'art. 119, comma 13 ter, del d.l. n. 34/2020, esorbita dal perimetro applicativo della CILA Superbonus 110% e che, nel contempo, necessita del previo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica: ciò, in quanto l'originario organismo edilizio figurava demolito e in via di ricostruzione (con elementi portanti in cemento armato) su tre lati, ad eccezione della porzione immobiliare sul lato sud-ovest;

- a sostegno dell'esperito gravame, la ricorrente lamentava, in estrema sintesi, che:
a) l'adottata misura sospensiva deborderebbe dal modello tipizzato dall'art. 27 del d.p.r. n. 380/2001, nella misura in cui inibirebbe la prosecuzione dei lavori in base ad una valutazione dubitativa, in maniera intempestiva, in assenza di palesate ragioni di urgenza, nonché con riguardo ad una fattispecie esulante dal proprio ambito applicativo; b) a dispetto di quanto ritenuto dall'ente locale intimato, le opere di demo-ricostruzione delle parti ammalorate dell'edificio, dacché riconducibili all'orbita dell'adeguamento antisismico, sarebbero assoggettabili al regime abilitativo della CILAS e, dacché riconducibili alle categorie di cui ai punti A.2 e A.3 dell'Allegato A al d.p.r. n. 31/2017, non necessiterebbero del rilascio di apposita autorizzazione paesaggistica; c) non sarebbero state assicurate all'interessata le prerogative di partecipazione procedimentale, non essendo state, in particolare, adeguatamente considerate le osservazioni da essa rassegnate in merito alla comunicazione di avvio del procedimento prot. n. 226569 dell'11 ottobre 2023;

- costituitosi l'intimato Comune di Salerno, eccepiva l'infondatezza dell'impugnazione proposta ex adverso;

- il ricorso veniva chiamato all'udienza del 19 dicembre 2023 per la trattazione dell'incidente cautelare;

- nell'udienza cautelare emergeva che la causa era matura per la decisione di merito, essendo integro il contraddittorio, completa l'istruttoria e sussistendo gli altri presupposti di legge;

- le parti venivano sentite, oltre che sulla domanda cautelare, sulla possibilità di definizione del ricorso nel merito e su tutte le questioni di fatto e di diritto che la definizione nel merito pone;

Considerato, innanzitutto, che:

- punto nodale della presente controversa è la questione dell'esatta qualificazione dell'intervento posto in essere;

- in dettaglio, a tenore della "Relazione tecnica-illustrativa" a corredo della CILAS del 25 novembre 2022, prot. n. 295920, il progetto proposto contemplava, oltre ad opere di efficientamento energetico (realizzazione del cappotto di isolamento termico, installazione di impianto di climatizzazione, di impianto solare fotovoltaico e di impianto solare termico, sostituzione di infissi) e di superamento delle barriere architettoniche, opere di adeguamento antisismico;

- più in dettaglio, queste ultime erano così individuate: «- realizzazione di un sistema fondale a platea solidarizzato all'esistente; - irrigidimento della struttura in muratura mediante travi e pilastri in acciaio ammortati con cordoli in c.a. alla muratura esistente; - inserimento di esoscheletro in acciaio per incrementare la resistenza della struttura nei confronti delle azioni sismiche ed eliminare spinte orizzontali non contrastate; - inserimento di solai misti in acciaio e calcestruzzo al fine di consentire la stabilizzazione fuori piano delle pareti di elevate dimensioni in altezza»;

- nel corso dei lavori, l'edificio ha mostrato la presenza di profonde lesioni strutturali su due pareti perimetrali, le quali imponevano la demolizione delle parti ammalorate;

- di qui la modifica del progetto originario nei termini rappresentati nel verbale di sopralluogo prot. n. 260590 del 22 novembre 2023: «l'organismo strutturale/edilizio originario, in muratura, è stato demolito, su tre lati dello stesso, comprese le strutture interne, rimanendo in essere il cantonale posto nella direzione sud-ovest ... al momento dell'esecuzione della visita era in corso di realizzazione il terzo impalcato in c.a. le strutture verticali, con l'eccezione del cantonale illustrato in precedenza, sono state realizzate in elementi portanti in c.a. ... sono inoltre presenti, al primo livello, murature in tufo la cui funzione può essere tanto di tipo statico tanto di sola tompagnatura»;

- ora, anche alla luce dell'eloquente documentazione fotografica a corredo sia della CILAS del 25 novembre 2022, prot. n. 295920, sia della "Relazione tecnica" del 24 novembre 2023 sia della "Variante integrativa" del 6 dicembre 2012, prot. n. 271903, è oggettivamente innegabile che, per effetto dell'attuata sostituzione del

preesistente «involucro costituito da muratura in tufo nero con i solai costituiti da putrelle in ferro e tavelloni» con un impalcato in cemento armato, il progetto in parola abbia smarrito, in corso d'opera, la propria originaria connotazione in termini di manutenzione straordinaria (cfr. art. 3, comma 1, lett. b, del d.p.r. n. 380/2001: «... si intendono per "interventi di manutenzione straordinaria"... le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso implicanti incremento del carico urbanistico. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono ricompresi anche quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono comprese anche le modifiche ai prospetti degli edifici legittimamente realizzati necessarie per mantenere o acquisire l'agibilità dell'edificio ovvero per l'accesso allo stesso, che non pregiudichino il decoro architettonico dell'edificio, purché l'intervento risulti conforme alla vigente disciplina urbanistica ed edilizia e non abbia ad oggetto immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42») per transitare nella categoria della ristrutturazione edilizia (cfr. art. 3, comma 1, lett. d, del d.p.r. n. 380/2001: «... si intendono per "interventi di ristrutturazione edilizia" ... gli 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. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'istallazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana. 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. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ad eccezione degli edifici situati in aree tutelate ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettere c e d, e 142 del medesimo codice, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria»);

- ed invero, la radicale trasformazione dell'originaria struttura in muratura nella nuova struttura in muratura, ad eccezione della porzione immobiliare sul lato sud-ovest, ed il rifacimento e l'aggiunta di elementi costitutivi (cfr. "Relazione tecnica-illustrativa" a corredo della "Variante integrativa" del 6 dicembre 2012, prot. n. 271903: «demolizione dei vecchi solai e realizzazione di nuovi in latero cemento ... inserimento di nuovi solai latero-cementizi al fine di consentire la stabilizzazione fuori piano delle pareti di elevate dimensioni in altezza; - rinforzo a taglio e a flessione dei maschi murari mediante rete biassiale minerale in fibra di basalto e acciaio inox e ancoraggio con barre elicoidali oppure mediante l'applicazione di una rete elettrosaldata e successivo getto di cemento armato; - cerchiatura delle aperture nella muratura portante; - realizzazione di un castelletto in acciaio per il vano ascensore; - demolizione di parti ammalorate di muratura»), unitamente alla già prevista sostituzione degli impianti esistenti, non avrebbero potuto non integrare gli estremi dell'insieme sistematico di opere comportante la creazione di un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente;

Considerato, quindi, che:

- si tratta, ora, di stabilire se il titolo di legittimazione edilizia vantato dalla V. sia o meno idoneo a sorreggere l'edificazione posta in essere anche nella portata assunta in corso d'opera;
- al riguardo, giova previamente richiamare il peculiare quadro normativo in materia di CILA Superbonus 110%;
- in primis, ai sensi dell'art. 119, comma 13 ter, del d.l. n. 34/2020 ("Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"), gli interventi agevolati di efficientamento energetico e di adeguamento antisismico, «anche qualora

riguardino le parti strutturali degli edifici o i prospetti, con esclusione di quelli comportanti la demolizione e la ricostruzione degli edifici, costituiscono manutenzione straordinaria e sono realizzabili mediante comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA)»;

- analogamente, l'art. 2, comma 1, della l. r. Campania n. 13/2022 (“Disposizioni in materia di semplificazione edilizia, di rigenerazione urbana e per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente”) stabilisce che: «La riqualificazione energetica, ecobonus, la riduzione del rischio sismico, sisma bonus e tutti gli interventi trainanti e trainati che beneficiano del Superbonus del 110 per cento previsto dall'articolo 119 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 che possono anche riguardare parti strutturali e prospetti degli edifici sono equiparati agli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b, del d.p.r. n. 380/2001 e attuabili con lo specifico modulo di Comunicazione inizio lavori asseverata superbonus (CILAS), con esclusione degli interventi di demolizione e ricostruzione con aumento di volumetria. Restano efficaci, in osservanza dell'Accordo tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali, concernente l'adozione della modulistica unificata e standardizzata per la presentazione della Comunicazione asseverata di inizio attività approvato dalla Conferenza unificata in data 4 agosto 2021, le Comunicazioni inizio lavori asseverate (CILA) presentate attraverso i modelli regionali in data precedente al 5 agosto 2021 e in ogni caso le eventuali varianti in corso d'opera sono comunicate mediante il modulo CILAS. Restano validi i titoli edilizi, relativi agli interventi che beneficiano del superbonus, presentati prima dell'entrata in vigore del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, anche per gli interventi costituenti in precedenza attività edilizia libera»;

- la Sezione ha già avuto modo di osservare che tale norma è insuscettibile di snaturare la definizione dettata dall'art. 3, comma 1, lett. d, del d.p.r. n. 380/2001, facendo «eccezione alla regola generale per ragioni di sostegno fiscale ad interventi specifici di miglioramento per scopi determinati» (sent. n. 3266/2022);

- ed ha avuto modo di precisare che, «d'altronde, una interpretazione costituzionalmente orientata della recente disciplina regionale in materia di semplificazione edilizia, di rigenerazione urbana e per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente induce ad affermare che, in omaggio agli obiettivi di semplificazione perseguiti dal c.d. decreto Rilancio (d.l. n. 77/2020), essa si è

limitata ad equiparare anche gli interventi di demo-ricostruzione senza incrementi volumetrici agli interventi di manutenzione straordinaria limitatamente allo speciale titolo abilitativo rilasciabile (CILAS), ai sensi dell'art. 119 del d.l. n. 34/2020, ai fini del riconoscimento del beneficio del Superbonus, senza stravolgere la declinazione tipologica contenuta nell'art. 3, comma 1, del d.p.r. n. 380/2001» (sent. n. 518/2023);

- ciò posto, è da ritenersi che il legislatore, sia statale sia regionale, allorquando ha attratto all'alveo idoneativo della CILAS gli interventi agevolati di efficientamento energetico e di adeguamento antisismico, anche laddove incidenti sulle parti strutturali degli edifici o sui prospetti, ossia anche laddove denotanti caratteristiche elettivamente proprie della ristrutturazione edilizia, purché non sostanziantisi in termini di integrale demo-ricostruzione, e li ha, all'uopo, espressamente «equiparati agli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b, del d.p.r. n. 380/2001», ha inteso preservare l'unitarietà dello speciale strumento abilitativo ex art. 119 del d.l. n. 34/2020, non già impingendo nell'assetto definitorio dell'art. 3, comma 1, del d.p.r. n. 380/2001, bensì rimanendo aderente alla cennata direttiva ordinamentale di semplificazione, e cioè tenendo conto che, nella comune pratica edificatoria, ai menzionati interventi agevolati di efficientamento energetico e, soprattutto, di adeguamento antisismico ben possono o debbono accompagnarsi o sovrapporsi quelli relativi alle parti strutturali degli edifici ed ai prospetti, i quali sono tutti retti dal medesimo titolo legittimante;

- conseguentemente, nella specie, l'attività edificatoria posta in essere ha mantenuto la propria congruente fonte di legittimazione nella CILAS del 25 novembre 2022, prot. n. 295920, così come debitamente integrata dalla variante del 6 dicembre 2012, prot. n. 271903, essendosi attestata in termini di sostituzione di sia pur consistenti porzioni strutturali ammalorate, resasi necessaria ai fini della corretta esecuzione del rassegnato progetto di efficientamento energetico e adeguamento antisismico, senza assurgere al livello della totale demo-ricostruzione, esclusa dal proprio ambito applicativo sia dall'art. 119, comma 13 ter, del d.l. n. 34/2020 sia dall'art. 2, comma 1, della l. r. Campania n. 13/2022;

- di qui, dunque, l'illegittimità dell'ordinanza di sospensione dei lavori n. 50 del 24 novembre 2023, nella misura in cui assume l'inapplicabilità del regime della CILA Superbonus 110% alla fattispecie in esame;

- di qui, altresì, l'illegittimità del provvedimento impugnato, anche nella parte in cui postula l'assoggettamento dell'intervento de quo al regime abilitativo dell'autorizzazione paesaggistica: in quanto – come visto – assimilabile, ai fini idoneativi, all'orbita della manutenzione straordinaria e in quanto sostanzialmente sovrapponibile alle categorie di cui ai punti A.2 («interventi sui prospetti o sulle coperture degli edifici, purché eseguiti nel rispetto degli eventuali piani del colore

vigenti nel comune e delle caratteristiche architettoniche, morfo-tipologiche, dei materiali e delle finiture esistenti, quali: rifacimento di intonaci, tinteggiature, rivestimenti esterni o manti di copertura; opere di manutenzione di balconi, terrazze o scale esterne; integrazione o sostituzione di vetrine e dispositivi di protezione delle attività economiche, di finiture esterne o manufatti quali infissi, cornici, parapetti, lattonerie, lucernari, comignoli e simili; interventi di coibentazione volti a migliorare l'efficienza energetica degli edifici che non comportino la realizzazione di elementi o manufatti emergenti dalla sagoma, ivi compresi quelli eseguiti sulle falde di copertura. Alle medesime condizioni non è altresì soggetta ad autorizzazione la realizzazione o la modifica di aperture esterne o di finestre a tetto, purché tali interventi non interessino i beni vincolati ai sensi del Codice, art. 136, comma 1, lettere a, b e c, limitatamente, per quest'ultima, agli immobili di interesse storico-architettonico o storico-testimoniale, ivi compresa l'edilizia rurale tradizionale, isolati o ricompresi nei centri o nuclei storici») e, soprattutto, A.3 («interventi che abbiano finalità di consolidamento statico degli edifici, ivi compresi gli interventi che si rendano necessari per il miglioramento o l'adeguamento ai fini antisismici, purché non comportanti modifiche alle caratteristiche morfo-tipologiche, ai materiali di finitura o di rivestimento, o alla volumetria e all'altezza dell'edificio») dell'Allegato A al d.p.r. n. 31/2017, detto intervento è da reputarsi, infatti, affrancato anche dal previo rilascio del titolo paesaggistico;

Ritenuto, in conclusione, che:

- essendosene ravvisata la fondatezza nei profili dianzi scrutinati, il ricorso in epigrafe va accolto, con conseguente annullamento del provvedimento con esso impugnato;
- quanto alle spese di lite, appare equo disporre l'integrale compensazione tra le parti;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla l'ordinanza di sospensione dei lavori n. 50 del 24 novembre 2023.

Spese compensate.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 19 dicembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Durante, Presidente

Olindo Di Popolo, Consigliere, Estensore

Laura Zoppo, Referendario

L'ESTENSORE
Olindo Di Popolo

IL PRESIDENTE
Nicola Durante

IL SEGRETARIO

WWW.LAVORIPUBBLICI.IT