REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia
(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 329 del 2017, proposto da:
B. s.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli
avvocati Pasquale Medina, Marco Vitone, Francesco Caldarola, con domicilio
eletto presso lo studio Marco Vitone in Bari, corso Vittorio Emanuele, n. 193;

contro

Comune di, in persona del Sindaco legale rappresentante
p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Leonardo Deramo, con
domicilio eletto presso il suo studio in Bari, via F. S. Abbrescia, n. 83/B;

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia,

a) dell'atto prot. n. 437 del 10/01/2017, a firma del Dirigente del Settore Tecnico –
Servizio Urbanistica ed Edilizia Privata del Comune di,
avente ad oggetto “*Richiesta di P.d.C. n. 23/15 del 26/06/2015, prot. n. 11565 per
lavori di ristrutturazione con modifica della destinazione d'uso dell'immobile sito in
..... Ricontra osservazioni del 23/11/2015, prot. n.
20196, istanza di definizione di procedimento amministrativo del 19/12/2016, prot. n. 21534
e rigetto definitivo dell'istanza*” presentata dalla Soc. B. S.r.l.;

b) di tutti gli atti connessi, presupposti e conseguenti, ivi compresa la nota, a firma del Dirigente del settore Tecnico del Comune di, prot. n. 18830 del 03/11/2015, recante preavviso di rigetto dell'istanza sub a) ai sensi dell'art. 10-*bis* della L. n. 241/1990 e s.m.i..

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice la dott.ssa Cesira Casalanguida;

Uditi nell'udienza pubblica del giorno 15 novembre 2017 per le parti i difensori come da verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 10.3.2017 e depositato il 30.3.2017, la società B. s.r.l., in qualità di proprietaria, impugna l'atto in epigrafe specificato con cui il Comune di ha definitivamente rigettato la richiesta di permesso di costruire per lavori di ristrutturazione con modifica della destinazione d'uso dell'immobile sito alla

Si tratta di un capannone inserito in un complesso edilizio realizzato quale "*Centro di micropropagazione e risanamento*", su suolo identificato al catasto al fg. ..., p.lla, tipizzato prima come "Zona Agricola E" ed attualmente come "Zona Agricola E1" dal vigente PRG.

Espone la ricorrente che, con permesso di costruire n. 45/14 del 25.3.2015, sono stati assentiti interventi di ristrutturazione del fabbricato comprendente gli uffici, i laboratori, i servizi e la casa del custode, con cambio di destinazione d'uso

finalizzato al riuso delle strutture ed attività di tipo residenziale, permanente o temporaneo, così come consentito dall'art. 78 delle N.T.A. del vigente PRG.

Con successiva istanza del 26.6.2015, respinta con il provvedimento gravato, la società ha richiesto il rilascio del titolo edilizio per un progetto di *“ristrutturazione edilizia con modifica della destinazione d'uso”* finalizzato al recupero e riuso, con destinazione ad attività residenziale permanente o temporaneo, del restante capannone, parte del complesso edilizio.

All'esito dell'istruttoria - dopo diffida inviata dalla società istante a concludere il procedimento, rimasto senza esito a seguito dell'invio delle osservazioni del 23.11.2015 in riscontro al preavviso di diniego -, in data 10.1.2017, il Comune ha espresso il diniego definitivo, fondato sul presupposto che il fabbricato in questione è stato autorizzato in deroga all'indice di fabbricabilità fondiaria per le Zone E, che non sussiste la possibilità di deroga per attività - come quella in esame - differente rispetto alla precedente connessa all'attività agricola e che in ogni caso il capannone assentito con concessione edilizia n. 175/90 è, in realtà, una *“tettoia per ricovero mezzi non costituente volume edilizio”*.

2. Le censure della ricorrente sono affidate ai seguenti motivi di ricorso:

2.1. violazione e falsa applicazione dell'art. 3 comma 1 del d.p.r. 380/2001, dell'art. 78 delle N.T.A. del P.R.G. del Comune di, dell'art. 3 della l. 241/1990 e l'eccesso di potere sotto svariati profili.

B. s.r.l. contesta i presupposti posti a fondamento del diniego opposto all'istanza di rilascio del permesso di costruire, sostenendo che la copertura del capannone sarebbe crollata a seguito di un incendio e che, ai sensi dell'art. 3 comma 1, lett. d) del d.p.r. 380/2001, come modificato dal decreto legge n. 69/2013 convertito nella L. 98/2013, nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono compresi anche gli interventi volti al ripristino di edifici *“crollati o demoliti, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza”*.

Dai pregressi titoli edilizi si desumerebbe la preesistenza dell'edificio, tanto da potersi ammettere l'intervento di ristrutturazione in conformità a quanto previsto dal menzionato art. 3 comma 1 lett. d).

Aggiunge che la sussistenza di eventuali dubbi sulla preesistenza del capannone nella sua effettiva volumetria avrebbero dovuto indurre l'ente locale a svolgere adeguati approfondimenti istruttori, attraverso un sopralluogo in contraddittorio con la parte. Né ritiene che l'applicazione dell'art. 3 comma 1 lett d) d.p.r. 380/2001 sarebbe impedita dal fatto che l'immobile sia stato realizzato con concessione in deroga. Nega, inoltre, che la previsione di cui all'art. 78 delle N.T.A. sia ostativa alla destinazione da agricola a residenziale, degli edifici collocati nelle Zone E, ritenendo, per questo, il cambio richiesto come relativo a categorie "funzionalmente omogenee", secondo lo strumento urbanistico generale comunale.

Sostiene che dai titoli edilizi con i quali è stato assentito il complesso edilizio in questione, si desumerebbe una volumetria pari a mc 1.220 del capannone, tanto da doversi escludere che esso potesse essere considerato all'origine come una mera tettoia.

2.2. Violazione degli artt. 3 e 10-*bis* della l. 241/1990, eccesso di potere sotto vari profili.

La ricorrente lamenta la mancata partecipazione procedimentale con riferimento al motivo di diniego che non è stato comunicato nel preavviso di rigetto, più precisamente a quello che qualifica "*un nuovo ed ulteriore motivo*" relativo alla qualificazione del capannone come tettoia, non costituente volume edilizio.

3. – Il Comune di si è costituito in giudizio il 4.4.2017. Ha eccepito l'inammissibilità del ricorso siccome rivolto avverso provvedimento ritenuto meramente confermativo delle motivazioni contenute nel precedente permesso di costruire n. 45/14 del 25.3.2015, con cui è stato approvato il progetto

di ristrutturazione del complesso in questione, e riferite all'esclusione dall'assenso proprio della parte relativa alla ristrutturazione del capannone.

Ha, inoltre, argomentato sull'infondatezza nel merito del ricorso.

3.1. – Con successive memorie le parti hanno ribadito le reciproche posizioni.

4. – All'udienza pubblica del 15.11.2017, sentite le parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

5. – Il Collegio ritiene che si possa prescindere dall'esame dell'eccezioni preliminare di inammissibilità, sollevata dal Comune di, stante l'infondatezza nel merito del ricorso.

6. – Il progetto di ristrutturazione del capannone di cui alla richiesta di permesso di costruire è stato oggetto di provvedimenti di diniego da parte del Comune di, una prima volta al momento del rilascio del permesso di costruire n. 45/14 del 25.3.2015 relativo alla ristrutturazione della restante parte del compendio immobiliare (con esclusione del manufatto definito "capannone" [cfr. parere sfavorevole espresso dal Responsabile del procedimento in data 4.12.2014]) e successivamente con il provvedimento impugnato nel presente giudizio.

Il manufatto in questione, come riferito anche dalla ricorrente, è parte di un complesso edilizio realizzato previo rilascio, ai sensi dell'art. 30 L.R. Puglia 56/1980, della concessione edilizia n. 36/88 e successiva variante n. 175/90.

Tale norma disciplina i casi di concessione in deroga, limitando l'esercizio del relativo potere ai "*casi di edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico*", escludendo che possa riguardare "*mutamenti di destinazione di zona*" e richiedendo il rilascio da parte del sindaco, "*previa autorizzazione del consiglio comunale e previo nulla osta della giunta regionale*".

La normativa regionale richiamata è conforme a quella nazionale, in particolare, alla previsione di cui all'art. 14 del T.U. 380/2001, riferito al "*Permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici*" che ammette la deroga, "*nel rispetto delle norme igieniche,*

sanitarie e di sicurezza”, unicamente ai “limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi, fermo restando in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 02.04.1968, n. 1444”.

La giurisprudenza ha precisato che, *“siccome le norme fanno riferimento, non solo alle opere pubbliche, ma anche agli interventi di interesse pubblico, il permesso di costruire in deroga può essere rilasciato anche per la realizzazione di edifici privati per i quali sussista un interesse pubblico alla loro realizzazione (cfr., Consiglio di Stato, sez. IV, 12.12.2005 n. 7031; id., sez. V, 29.10.2002 n. 5913; TAR Puglia Lecce, sez. I, 23.09.2016, n. 1475; TAR Lombardia Milano, sez. II, 07.02.2014, n. 417)”.*

Inoltre che *“la deliberazione di consiglio comunale che assente tale tipologia di interventi deve essere specificamente motivata con riguardo al profilo dell’interesse pubblico, dovendo le amministrazioni dare conto, nel corpo motivazionale dell’atto, delle superiori ragioni che le inducono ad introdurre un regime distonico rispetto alle previsioni di piano le quali, per loro natura, dovrebbero aver delineato un quadro armonico degli assetti del territorio, assetti che potrebbero venire invece compromessi dalle disposizioni derogatorie (Consiglio di Stato, sez. V, 5 settembre 2014, n. 4518; id., 20 dicembre 2013, n. 6136; id., sez. IV, 23 luglio 1999, n. 4664; id., 3 febbraio 1981, n. 128)”*(T.A.R. Lombardia, sez. II, sen.t. 1045 del 9.5.2017).

Altrettanto consolidato è l’orientamento per cui il criterio interpretativo valevole nei casi di permessi di costruire (come già per le concessioni edilizie) in deroga è quello di carattere restrittivo (Consiglio di Stato, sez. IV, 13.07.2011 n. 4234). Ciò in considerazione del fatto che le deroghe agli strumenti urbanistici si pongono come elementi dissonanti rispetto all’armonia ricercata nel concetto stesso di pianificazione (Consiglio di Stato, Sez. IV, sent. 16.04.2014 n. 1902).

All'interpretazione restrittiva dei permessi di costruire in deroga si aggiunge, inoltre, quella relativa all'art. 78 delle N.T.A. del P.R.G. del Comune di, invocata da parte ricorrente.

La norma nel disciplinare le Zona Agricole (ATE "E"), al comma VI, consente *“interventi finalizzati al recupero e riuso del patrimonio edilizio esistente alla data di pubblicazione del vigente PRG, anche mediante ristrutturazione con la modifica di destinazione d'uso degli edifici”*, senza modifica della *“planivolumetria esistente e l'assetto architettonico preesistente”*.

La ricorrente ammette che il progetto del preesistente compendio immobiliare sia stato approvato in deroga (pagg. 12 - 13 del ricorso), limitandosi a sostenere che l'art. 3, comma 1, lett. d) DPR n. 380 del 2001 (come modificato dal decreto-legge n. 69 del 2013), relativo agli interventi di ristrutturazione edilizia, sia riferibile anche agli edifici costruiti in base a concessioni edilizie *“in deroga”*.

Nulla, tuttavia, argomenta circa il venir meno dei presupposti legittimanti la deroga (che ai sensi dell'art. 30 della L.R. 56/1980 - come ricordato - non prevede comunque la possibilità di mutamenti di destinazione di zona), su cui la motivazione del diniego gravato pure si fonda.

Ritiene, inoltre, ammissibile il cambio di destinazione d'uso invocando l'applicazione della suindicata previsione di cui all'art. 78 delle N.T.A., della quale non può invece sottrarsi, come evidenziato dalla difesa della civica amministrazione, la portata eccezionale, a cui si riconducono fondati dubbi circa l'estensione della sua applicazione ai casi di edifici realizzati entro i limiti e con le finalità proprie della concessione edilizia in deroga.

6.1. – A tali considerazioni si aggiungono quelle relative all'ulteriore motivazione addotta a fondamento del diniego, relativa alle caratteristiche del capannone.

Secondo parte ricorrente, infatti, il Comune avrebbe errato nel fondare il diniego sul presupposto che il fabbricato oggetto dell'intervento di ristrutturazione sia privo di copertura tanto da non rappresentare "*volumetria preesistente*".

L'amministrazione, sia nel primo atto (parere sfavorevole espresso dal Responsabile del procedimento in data 4.12.2014) con cui ha escluso dal rilascio del permesso di costruire n. 45/14 il capannone in questione, che nel provvedimento oggetto di impugnazione, nel prendere atto di quanto affermato dal progettista, ha ritenuto che "*il fabbricato, alla data di approvazione del P.R.G., non rappresentava volumetria esistente in quanto privo di copertura e quindi non fisicamente delimitato*" tanto da considerare l'intervento - come volto a realizzare nuova volumetria - e dunque di nuova costruzione in luogo di ristrutturazione edilizia.

La ricorrente, a dimostrazione dell'esistenza della copertura del capannone originario, richiama la relazione allagata alla proposta progettuale volta alla ristrutturazione dell'edificio, nella parte in cui ha specificato che l'intera copertura è crollata a seguito di un incendio.

Ritiene per questo applicabile l'art. 3, comma 1, lett. d) DPR n. 380 del 2001 (come modificato dal decreto-legge n. 69 del 2013), che ricomprende negli interventi di "*ristrutturazione edilizia*", "*quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione*".

La norma, tuttavia, subordina la ricostruzione degli edifici nei termini sopra riportati alla condizione per cui "*sia possibile accertarne la preesistente consistenza*".

La ricorrente nell'ammettere l'attuale mancanza di copertura del manufatto, nulla dimostra circa la preesistente consistenza, limitandosi a richiamare oltre alla relazione progettuale, gli originari titoli edilizi.

Deve, pertanto, escludersi che ricorrano le condizioni per l'applicazione dell'art. 3 comma 1, lett. d) DPR n. 380 del 2001 (come modificato dal decreto-legge n. 69 del 2013).

6.2. - La mancanza di prove certe circa la preesistenza della copertura del capannone costituisce ulteriore elemento ostativo anche all'applicazione dell'art. 78 delle N.T.A. del P.R.G., rispetto a quanto sopra già esposto. La norma, come osservato dalla difesa della civica amministrazione, consente gli interventi di recupero e riuso del *“patrimonio edilizio esistente alla data di pubblicazione del P.R.G.”* e aggiunge che la ristrutturazione non possa *“modificare la planivolumetria esistente e l'assetto architettonico preesistente”*.

La ricorrente non dimostra, in sostanza, che il capannone sia annoverabile nel patrimonio edilizio esistente alla data di pubblicazione del P.R.G., avvenuta nel maggio 2011.

Né tale onere può essere trasferito in capo all'amministrazione, come preteso dalla ricorrente che lamenta il difetto di istruttoria da parte dell'ente locale, in mancanza di concreti elementi a sostegno delle affermazioni della parte istante.

L'identificazione di preesistenze edilizie necessitano, del resto, di prove certe in ragione dell'impatto che la loro legittimazione ha sul carico urbanistico della zona, tanto più se trattasi di zona a vocazione agricola come quella in questione e a maggior ragione se i manufatti presenti sull'area sono stati realizzati con concessione edilizia in deroga.

6.3. – Le considerazioni svolte comportano, in definitiva, il superamento del primo motivo di ricorso.

7. - Infondato si rivela anche il secondo motivo di ricorso.

7.1. – Il Comune, nel riscontrare le osservazioni inviate dalla società istante al preavviso di rigetto, ha richiamato, ad ulteriore supporto, la concessione edilizia n. 175/1990, nella parte in cui ha descritto il capannone come manufatto *“in struttura metallica con murature di tomagno soltanto per i lati lunghi e con copertura capriata e lamina grecata”*, per affermare che non di vero capannone si tratti, quanto di *“tettoia per ricovero di mezzi non costituente volume edilizio”*.

Quanto appena evidenziato, diversamente da quanto sostenuto dalla ricorrente con il secondo motivo di ricorso, non costituisce “*ulteriore e nuovo motivo di diniego*” (pag. 17 ricorso e pag. 16 memoria del 24.10.2017) rispetto a quanto evidenziato dall’amministrazione nel preavviso di diniego, ma ulteriore elemento volto a confutare le osservazioni della ricorrente.

In definitiva, quella che la ricorrente definisce nuova motivazione non è altro che una puntualizzazione delle ragioni addotte nel preavviso di diniego imposta proprio dal riscontro alle osservazioni inoltrate da B. in data 23.11.2015, così rendendo chiaro che la memoria dell’odierna ricorrente è stata esaminata in sede procedimentale e non è stata ritenuta idonea a superare le ragioni espresse nella comunicazione preventiva.

Secondo i principi consolidati della giurisprudenza, deve più correttamente configurarsi come una “*motivazione complessivamente e logicamente resa a sostegno dell’atto stesso, ossia una esternazione motivazionale che renda, nella sostanza, percepibile la ragione del mancato adeguamento dell’azione amministrativa alle deduzioni svolte dall’interessato*” (così da ultimo T.A.R. Lombardia- Milano, sez. II, sent. 1117 del 17.5.2017).

8. - Da ultimo, deve rilevarsi che nessuna delle doglianze formulate da parte ricorrente è in grado di inficiare il provvedimento gravato trattandosi di atto plurimotivato.

Come già chiarito dalla Sezione in precedenti pronunce (*ex multis*, v. T.A.R. Bari sez. III, sent. n. 410 del 26.4.2017) “*Secondo la consolidata giurisprudenza (ex pluribus, Cons. Stato, VI, 17 luglio 2008, n. 3609; V, 6 giugno 2011, n. 3382; V, 21 ottobre 2011, n. 5683; IV, 6 luglio 2012, n. 3970), quando un provvedimento amministrativo negativo è fondato su una pluralità di motivi, tra loro autonomi, proprio come nel caso in esame, è sufficiente che resti dimostrata, all’esito del giudizio, la fondatezza di uno solo di questi perché ne derivi la consolidazione dell’atto, stante l’impossibilità di disporre l’annullamento giurisdizionale.*”

A fronte di un atto c.d. "plurimotivato", l'eventuale fondatezza di una delle argomentazioni adottate, infatti, non potrebbe in ogni caso condurre all'annullamento del provvedimento impugnato, in quanto esso rimarrebbe sorretto dal primo versante motivazionale risultato immune ai vizi lamentati (T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, sent. n. 63 del 17 gennaio 2011)".

9. - Per tutto quanto esposto il ricorso deve essere respinto.

10. - Le spese seguono le regole della soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la ricorrente al pagamento delle spese processuali in favore del Comune di che si liquidano in euro 2.000,00 (euro duemila/00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 15 novembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Cocomile, Presidente FF

Viviana Lenzi, Referendario

Cesira Casalanguida, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Cesira Casalanguida

IL PRESIDENTE
Francesco Cocomile

IL SEGRETARIO