

Pubblicato il 03/03/2025

N. 00420/2025 REG.PROV.COLL.
N. 02091/2024 REG.RIC.

 l o g o

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 2091 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Salvatore Cona, Rosa Megaro, rappresentati e difesi dagli avvocati Achille Sepe e Rossella Verderosa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Sant'Angelo dei Lombardi, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Donato Cicenìa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- dell'ordinanza n. 8 dell'11 ottobre 2024 di rimessa in pristino e **demolizione** delle opere edilizie eseguite in assenza di titolo abilitativo e revoca ordinanza n. 5 del 27 giugno 2024;
- del provvedimento dell'11 ottobre 2024 con cui è stata dichiarata irricevibile l'istanza di autorizzazione per l'esecuzione delle opere di chiusura del vuoto tombato;

- ove occorra, delle risultanze contenute nel verbale di sopralluogo del 25 settembre 2024;
- di ogni altro atto presupposto, conseguente e/o consequenziale con gli atti che precedono;

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati dai ricorrenti il 4 febbraio 2025:

- del provvedimento del 9 gennaio 2025 con cui è stata rigettata l'istanza prot. 13442 del 21 ottobre 2024 di revoca dell'ordinanza di **demolizione** n. 8 dell'11 ottobre 2024;
- del provvedimento del 9 gennaio 2025 di diniego “*dell'istanza di autorizzazione per l'esecuzione di opere chiusura di vuoto tombato*” prot. n. 12692 dell'11 ottobre 2024 in prosecuzione della comunicazione dei motivi ostativi prot. n. 17206 del 18 dicembre 2024 – esecuzione sentenza TAR Campania, Salerno – sezione II n. 1897/2024;
- del provvedimento del 18 dicembre 2024 con cui sono stati comunicati i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza di autorizzazione per l'esecuzione di opere di chiusura di vuoto tombato;
- di ogni altro atto presupposto, conseguente e/o consequenziale con gli atti che precedono.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Sant'Angelo dei Lombardi;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 26 febbraio 2025 la dott.ssa Laura Zoppo 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

Con il ricorso introduttivo si impugnavano:

l'ordinanza n. 8 dell'11 ottobre 2024, recante ordine di **demolizione** delle opere edilizie eseguite in assenza di titolo abilitativo e revoca dell'ordinanza n. 5 del 27 giugno 2024;

il provvedimento dell'11 ottobre 2024 con cui era stata dichiarata irricevibile l'istanza di autorizzazione per l'esecuzione delle opere di chiusura del vuoto tombato.

Il ricorso faceva seguito alla sentenza di questo Tribunale n. 1897/2024, che aveva dichiarato improcedibile il giudizio a suo tempo proposto per l'annullamento del provvedimento di diniego di rilascio del permesso di costruire in sanatoria n. 6817 del 6 giugno 2024 richiesto per la costruzione di un volume "tombato" finalizzato al contenimento di un terrapieno (provvedimento ritenuto dal Collegio superato dalla proposizione in data 11 ottobre 2024 di un'istanza di autorizzazione per l'esecuzione di opere di "*chiusura di vuoto tombato*", che il Comune era tenuto a istruire e decidere) e della conseguente ordinanza di **demolizione** n. 5 del 27 giugno 2024 (nelle more ritirata in autotutela e sostituita con l'ordinanza di **demolizione** n. 8 dell'11 ottobre 2024, impugnata con il ricorso introduttivo del presente giudizio).

Eccepivano i ricorrenti che solo con tale ultima ordinanza il volume tombato era stato qualificato come "*nuova costruzione*" e non più come "*vuoto tecnico o tombato*", contestando la suddetta qualificazione e rilevando che il volume interrato aveva autonoma funzione di carattere edilizio meramente strutturale e tecnica ed era privo di qualsiasi possibilità di utilizzo perché mancante di accesso, risolvendosi in un'opera pertinenziale di mero contenimento di un fabbricato urbano munito di regolare assenso; sicché tale opera, non determinando un incremento volumetrico, rientrava nell'attività edilizia libera, al pari dei volumi tecnici.

Quanto alla dichiarata irricevibilità dell'istanza di autorizzazione per l'esecuzione delle opere di chiusura del vuoto tombato, evidenziavano che la sentenza n. 1897/2024 aveva già statuito l'obbligo del Comune di istruire e

decidere l'istanza e che comunque le opere di chiusura erano state effettuate in regime di edilizia libera e ne è stato comunicato anche l'avvenuto completamento.

Contestavano altresì la ritenuta contrarietà dell'opera agli artt. 35 e 37 delle NTA del PUC e agli artt. 12 e 19 del RUEC, non sussistendo alcun volume utilizzabile in zona agricola.

Contestavano pure l'affermazione secondo cui l'art. 2 dell'allegato 1 delle NTA, nel paragrafo V relativo ai volumi tecnici, non classificherebbe come volumi tecnici i volumi interrati come quello in esame e pertanto si imporrebbe una verifica della consistenza volumetrica per l'intero fabbricato mediante il calcolo planovolumetrico di verifica urbanistica, affermandosi in senso contrario che il volume tombato oggetto di sanatoria non possa qualificarsi come volume non tecnico perché si è in presenza, non già di volumetria da utilizzare a servizio del fabbricato esistente o per qualsiasi altro scopo, ma di un'opera fungente da intercapedine.

Evidenziavano poi che l'ordinanza di **demolizione** era stata emanata anche sul presupposto del mancato rispetto delle indicazioni sulle distanze dai confini previste dal Regolamento edilizio e sostenevano che, in presenza di opere di contenimento del terrapieno, non potessero applicarsi le disposizioni sulle distanze obbligatorie per gli edifici.

Lamentavano, infine, l'assenza di qualsivoglia istruttoria e di motivazione da parte del responsabile del servizio nella valutazione della sanzione pecuniaria alternativa meno afflittiva rispetto a quella demolitoria.

Si costituiva in resistenza il Comune deducendo che il vano era in realtà accessibile sia dall'esterno che dall'interno ed era destinato a cantina e ad asserito volume per caldaia, autoclave e impianto **fotovoltaico**.

Rilevava altresì di aver adempiuto alla sentenza n. 1897/2024 avendo rigettato, con provvedimento n. 409 del 9 gennaio 2025, l'istanza dell'11 ottobre 2024 di autorizzazione per l'esecuzione di opere di "*chiusura di vuoto tombato*", nonché, con provvedimento prot. n. 428 del 9 gennaio 2025, l'ulteriore

richiesta del 21 ottobre 2024 di revoca dell'impugnata ordinanza n. 8/2024, sul presupposto dell'accertata inconfigurabilità giuridica e di fatto dell'avvenuta tombatura del locale.

In data 13 gennaio 2025 parte ricorrente ha depositato istanza di rinvio per la proposizione di motivi aggiunti e all'udienza in camera di consiglio del 15 gennaio 2025 il Collegio ha disposto il rinvio all'udienza del 26 gennaio 2025.

In data 4 febbraio 2025 è stato depositato ricorso per motivi aggiunti avverso il provvedimento del 9 gennaio 2025 di rigetto dell'istanza di revoca dell'ordinanza di **demolizione** n. 8 dell'11 ottobre 2024 e il provvedimento del 9 gennaio 2025 di diniego “*dell'istanza di autorizzazione per l'esecuzione di opere chiusura di vuoto tombato*”.

I ricorrenti ribadiscono che il locale è interamente chiuso e non presenta accessi dall'esterno (avendo la presenza dei fori circolari, peraltro di dimensioni pari a soli cm. 10,00, funzione di mera aereazione, inidonea a mutare la natura dello spazio esclusivamente tecnico e privo di autonomia funzionale), che l'opera è pertinenziale al fabbricato munito di regolare assenso e allo stato è completamente tombata, essendo stata realizzata la muratura tale da renderla completamente inutilizzabile e inaccessibile, con la conseguenza che, a prescindere dalle dimensioni, non sussiste superficie utile.

Contestano nuovamente la motivazione anche sotto il profilo del mancato possesso dello *status* di imprenditori agricoli da parte dei ricorrenti, posto che l'opera non può considerarsi una nuova costruzione e non può essere utilizzata per nessuna tipologia di attività agricola.

Affermano ulteriormente che le opere realizzate (sia il vano sia i muri perimetrali sui lati frontali mediante il posizionamento di blocchi di calcestruzzo vibrocompresso, con cui è stata ultimata la completa sigillatura del vuoto tombato) non necessitavano di alcun titolo abilitativo, rientrando nell'attività edilizia libera disciplinata dall'art. 6, comma 1, lett. e-ter, del D.P.R. n. 380/2001, e che la disciplina delle distanze tra edifici non si applica alla fattispecie in esame atteso che il vano tombato, non rientrando nella

definizione di costruzione, non è assoggettato alle disposizioni sulle distanze obbligatorie.

Infine, lamentano la contraddittorietà intrinseca del provvedimento di diniego posto che, se il volume deve essere considerato come costruzione autonoma, certamente non può essere regolarizzato con il riempimento delle aree esterne con terreno agricolo e con la realizzazione di una chiusura strutturale monolitica in calcestruzzo armato integrata con i pilastri e l'architrave esistenti, come indicato nell'atto.

Con memoria depositata in data 22 febbraio 2025 il Comune ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per motivi aggiunti, attesa la genericità delle censure, e ha affermato che i provvedimenti impugnati costituiscono l'esecuzione alle prescrizioni dettate dalla sentenza n. 1897/2024.

Sul piano tecnico, ha evidenziato quanto segue:

- Il volume non è interamente interrato: presenta due lati completamente fuori terra, il che ne compromette la definizione di vano tecnico chiuso e inaccessibile;
- Funzione d'uso del solaio: il solaio sovrastante, che dovrebbe costituire esclusivamente un elemento strutturale, è stato in realtà destinato a terrazzo di accesso all'abitazione, introducendo un uso abitativo incompatibile con la nozione di "vuoto tombato";
- Distanze non rispettate: il volume non rispetta le distanze minime previste dalla normativa edilizia comunale, sia rispetto ai confini che rispetto alla strada comunale;
- In sintesi, il manufatto non rientra nella definizione di "vuoto tombato" e deve essere considerato a tutti gli effetti un volume aggiuntivo tamponato, con conseguente computo della volumetria ai fini urbanistici.

Secondo il Comune, quindi, le opere eseguite hanno trasformato il lotto agricolo in una lottizzazione abusiva, modificando la morfologia del terreno e creando nuove strade di accesso.

Nel resto, ha ribadito il contenuto delle proprie precedenti difese e dei propri atti, chiedendo la riunione del giudizio con il ricorso R.G. 1360/2024 proposto avverso l'ordinanza di **demolizione** n. 4 del 31 maggio 2024, con la quale è stata contestata, fra l'altro, la costruzione abusiva di muri laterali che hanno creato due strade di accesso all'asserito volume tombato, oggetto del presente giudizio, rendendolo non più un elemento tecnico interrato, bensì un ampliamento dell'immobile principale.

Successivamente, le parti hanno depositato consulenze e relazioni tecniche, nonché controdeduzioni.

All'udienza in camera di consiglio del 26 febbraio 2025 le parti hanno dichiarato di non opporsi ai reciproci depositi e all'esito la causa è stata trattenuta in decisione.

Il ricorso, integrato da motivi aggiunti, è manifestamente fondato sotto il profilo assorbente del vizio di motivazione e pertanto può essere definito con sentenza breve all'esito dell'udienza camerale.

Preliminarmente, con riferimento all'impugnazione del provvedimento dell'11 ottobre 2024 con cui è stata dichiarata irricevibile l'istanza di autorizzazione per l'esecuzione delle opere di chiusura del vuoto tombato, il ricorso va dichiarato improcedibile.

Ciò in quanto il suddetto provvedimento risulta superato dal successivo diniego espresso della medesima istanza, direttamente gravato con ricorso per motivi aggiunti.

Tanto premesso, per maggiore chiarezza espositiva, occorre rammentare che, con la citata sentenza di questo Tribunale n. 1897/2024, pubblicata in data 16 ottobre 2024 (avverso la quale non risulta proposto appello), si era espressamente stabilito quanto segue:

“Ad ogni modo, anche ai fini di futuri sviluppi della vicenda, preme al collegio rilevare le caratteristiche che, secondo la giurisprudenza anche di questo Tribunale, il vuoto strutturale “tombato” deve possedere per non determinare incremento volumetrico e rientrare nell'attività edilizia libera disciplinata dall'art. 6, lett. c), del D.P.R. 380/2001).

Invero, «l'operazione di "tombatura" consiste nella chiusura totale con muratura dei locali che li rende inaccessibili e, di conseguenza, non idonei a determinare incremento di volumetria o superficie da computarsi ai fini urbanistici in quanto non utilizzabili. Pertanto tali locali non costituiscono superficie utile e non determinano un incremento volumetrico, rientrando nell'attività edilizia libera, disciplinata dall'art. 6, lett. c), D.P.R. n. 380/2001, al pari dei "volumi tecnici" (che sono del pari utilizzabili esclusivamente per contenere impianti ed assicurare la funzionalità dell'edificio cui sono asserviti, per cui sono accessibili esclusivamente per l'utilizzato degli impianti in essi collocati), dai quali si distinguono per non essere neppure accessibili, come nel caso dei "sottotetti non accessibili asserviti alla costruzione quale spazio vuoto utile all'isolamento termico ecc." (vedi, T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, che ha chiarito che il "tombamento" consiste nel "colmamento dei vuoti di uno scavo, livellamento delle depressioni di un terreno o riempimento del letto di un corso d'acqua con materiali solidi" (per tale rigorosa accezione si veda anche T.A.R. Campania, Sezione di Salerno, Sez. II, n. 1588 del 15 luglio 2013), ritenendo quindi sufficiente che un locale sia interamente "chiuso" per potersi definire come "tombato", deve osservarsi che i locali "tombati", per essere tali, ovvero per beneficiare del predetto regime di favor, devono perseguire ab initio una loro autonoma funzione di carattere edilizio (quale potrebbe essere anche quella di rispondere ad una specifica esigenza di carattere strutturale): funzionalizzazione che finisce per conformarli anche strutturalmente, se si considera che la relativa dimensione non può che essere rapportata alla (e contenuta in ragione della) funzione per la quale sono realizzati".

Si tratta, pertanto, di locali che non debbono essere computati nella volumetria o nella superficie utile dato che svolgono "una loro autonoma funzione di carattere edilizio (quale potrebbe essere anche quella di rispondere ad una specifica esigenza di carattere strutturale)" — appunto, come nel caso in esame — "funzionalizzazione che finisce per conformarli anche strutturalmente, se si considera che la relativa dimensione non può che essere rapportata alla (e contenuta in ragione della) funzione per la quale sono realizzati". Pertanto detti locali non danno luogo ad un volume in considerazione della "duratura finalizzazione ad uno scopo meramente strumentale, incompatibile con l'autonoma utilizzazione" (vedi, da ultimo,

T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, n. 1189/2019)» (cfr. T.A.R. Lazio, Sez. II-quater, 30 marzo 2020, n. 3722).

Quanto agli altri motivi di diniego dell'istanza di sanatoria, va poi segnalato che: a) l'opera, come descritta nell'atto di rigetto, appare qualificabile come pertinenziale ad un fabbricato munito di regolare assenso; b) eventuali carenze documentali e fiscali ben possono essere colmate a mezzo di soccorso istruttorio”.

Orbene, con istanza presentata in data 10 ottobre 2024 i ricorrenti richiedevano l'autorizzazione alla chiusura del vuoto tombato per renderlo completamente inaccessibile dall'esterno e dall'interno.

Nell'allegata relazione tecnica si legge: *“Trattasi della realizzazione di un vuoto tecnico, ossia volume tombato, a ridosso del fabbricato esistente, fungente da opera per il contenimento del terrapieno a monte. Inoltre, lo stesso garantisce infiltrazioni di umidità e consente l'accesso al primo piano. L'opera, completamente interrata, quindi con volumetria emergente dal suolo pari a zero, ha struttura portante in cemento armato; compagnature in muratura in blocchi di calcestruzzo e solaio piano in latero-cemento”.*

Nel provvedimento in data 18 dicembre 2024, con cui sono stati comunicati i motivi ostativi all'accoglimento della suddetta istanza, il Comune ha contestato:

“Non conformità urbanistica e volumetrica

- *Il manufatto, dichiarato “vuoto tombato”, presenta dimensioni significative (19,00 m di lunghezza, larghezza variabile tra 2,30 m e 3,40 m, altezza 2,60 m), incompatibili con la definizione di vuoto tombato.*

- *Le caratteristiche del manufatto (accessibilità esterna, autonomia funzionale) contraddicono la natura di spazio esclusivamente tecnico.*

- *Le opere realizzate (muri perimetrali con aperture mediante fori circolari) non garantiscono la chiusura definitiva e irreversibile, configurando un volume autonomo rispetto all'edificio principale*

(...).

2. Le opere già realizzate sine titolo, consistenti nella parziale e precaria chiusura del vuoto tombato mediante un muro frontale realizzato con blocchi in calcestruzzo vibrocompresso e

delimitato da elementi in cemento armato, non consentono di realizzare la completa, definitiva ed irreversibile tombatura del vuoto perché:

- la struttura realizzata presenta aperture circolari nella parte superiore, che non garantiscono la totale impermeabilità e l'isolamento del vano.*
- non sono state eseguite opere idonee a sigillare il volume in modo permanente, quali il riempimento esterno con terreno agricolo e il consolidamento strutturale delle chiusure perimetrali”.*

Similmente, nel provvedimento del 9 gennaio 2025 di diniego definitivo viene ribadito che:

“Il manufatto, dichiarato "vuoto tombato", presenta dimensioni significative (19,00 metri di lunghezza, larghezza variabile tra 2,30 e 3,40 metri, altezza di 2,60 metri), con una superficie pari a 49,24 mq e un volume di circa 128,02 mc. Tali dimensioni risultano incompatibili con la definizione di "vuoto tombato".

- L'accessibilità esterna indipendente e la presenza di fori circolari nella parte superiore configurano una funzionalità autonoma del vano, in contrasto con le caratteristiche tecniche di uno spazio esclusivamente tecnico e privo di autonomia funzionale”.*

Infine, nel provvedimento del 9 gennaio 2025 di rigetto dell'istanza di revoca dell'ordinanza di **demolizione** n. 8/2024, il Comune afferma:

“Incompatibilità dimensionale con la funzione dichiarata:

- ☐ *La lunghezza del manufatto (19 m) eccede la larghezza del fabbricato principale e include sporgenze laterali che non hanno alcuna giustificazione funzionale coerente con la dichiarazione di utilizzo come passaggio, risultando complessivamente sproporzionata rispetto alla funzione dichiarata.*

2. Non conformità come vuoto tombato:

- ☐ *Il manufatto non soddisfa i requisiti dell'art. 6, lett. c-ter, del D.P.R. 380/2001, che prevede la completa chiusura e inaccessibilità dei vuoti tombati.*

3. Funzionalità residua:

- ☐ *Le aperture circolari dei fori di aerazione sul muro frontale indicano una funzionalità residua del vano, incompatibile con la definizione di "vuoto tombato", che richiede completa chiusura e inaccessibilità”.*

In definitiva, a fondamento dei gravati provvedimenti il Comune adduce, tra l'altro, due fondamentali motivazioni (che erano già contenute nell'ordinanza demolitoria n. 8 dell'11 ottobre 2024), le quali si appalesano non condivisibili.

In primo luogo, fa riferimento all'asserita incompatibilità delle dimensioni del vuoto strutturale con la definizione di "vuoto tombato".

Sul punto, oltre a ribadire il principio per cui, in caso di vuoti tombati, *"la relativa dimensione non può che essere rapportata alla (e contenuta in ragione della) funzione per la quale sono realizzati"* (cfr. sentenza n. 1897/2024, cit.), sicché non è aprioristicamente definibile la compatibilità o incompatibilità della dimensione del volume, va osservato che la statuizione appare apodittica.

In altri termini, il Comune non fornisce adeguata motivazione sul perché la dimensione dell'opera non sarebbe in concreto rapportata alla dichiarata funzione di contenimento del terrapieno e di protezione del fabbricato da infiltrazioni.

In secondo luogo, viene affermato che il vuoto strutturale sarebbe tutt'ora accessibile, in quanto non completamente interrato e munito di fori di aerazione.

In sostanza, secondo il Comune, la presenza di due lati completamente fuori terra comprometterebbe la definizione di vano tecnico chiuso e inaccessibile.

Sul punto, basti ricordare che *"l'operazione di "tombatura" consiste nella chiusura totale con muratura dei locali che li rende inaccessibili"* e che risulta *"sufficiente che un locale sia interamente "chiuso" per potersi definire come "tombato"*" (cfr. ancora la sentenza n. 1897/2024, cit.).

Pertanto, il mancato completo interramento non rileva per escludere la tombatura.

In definitiva, il Comune in nessuno degli atti impugnati con il ricorso introduttivo e con i motivi aggiunti ha adeguatamente argomentato e motivato in ordine all'assenza nella specie delle caratteristiche che consentono di considerare il vuoto strutturale come "tombato" e pertanto il gravame è fondato sotto tale assorbente profilo (a prescindere dall'eventuale contiguità

con le opere di cui alla separata ordinanza di **demolizione** n. 4 del 31 maggio 2024), con conseguente annullamento dei suddetti gravati atti.

Stante la peculiarità della vicenda, sussistono giusti motivi per disporre la compensazione integrale delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Sezione Staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso integrato da motivi aggiunti, come in epigrafe proposto, così dispone:

- lo dichiara improcedibile quanto all'impugnazione del provvedimento dell'11 ottobre 2024 con cui è stata dichiarata irricevibile l'istanza di autorizzazione per l'esecuzione delle opere di chiusura del vuoto tombato;
- lo accoglie nel resto e, per l'effetto, annulla i seguenti provvedimenti del Comune di Sant'Angelo dei Lombardi: l'ordinanza n. 8 dell'11 ottobre 2024; il provvedimento del 9 gennaio 2025 con cui è stata rigettata l'istanza prot. 13442 del 21 ottobre 2024; il provvedimento del 9 gennaio 2025 con cui è stata rigettata l'istanza prot. n. 12692 dell'11 ottobre 2024.

Spese compensate.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 26 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Durante, Presidente

Michele Di Martino, Referendario

Laura Zoppo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Laura Zoppo

IL PRESIDENTE
Nicola Durante

IL SEGRETARIO