



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 1386 del 2022, proposto da Antonio Mormile, Patrizio Mormile, rappresentati e difesi dall'avvocato Andrea Di Lieto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Ravello, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Marcello Fortunato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento***

del provvedimento dell'8 giugno 2022, prot. n. 9539, recante rigetto dell'istanza del 13 maggio 2016, prot. n. 5129;  
nonché per l'accertamento del silenzio assenso formatosi sulla domanda di condono edilizio prot. n. 2215 del 30 aprile 1986.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 1° settembre 2022 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, Mormile Antonio e Mormile Patrizio (in appresso, germani M.) agivano: -- per l'annullamento, previa sospensione, del provvedimento dell'8 giugno 2022, prot. n. 9539, col quale il Responsabile del Servizio Edilizia Privata del Comune di Ravello aveva rigettato l'istanza del 13 maggio 2016, prot. n. 5129, volta all'attestazione espressa dell'avvenuto perfezionamento del silenzio assenso sulla domanda di condono edilizio ex artt. 31 ss. della l. n. 47/1985 (c.d. primo condono), presentata dalla propria dante causa Le Terrazze s.p.a. (in appresso, T.) il 30 aprile 1986 (prot. n. 2215), con riferimento al compendio immobiliare ubicato in Ravello, via San Giovanni alla Costa, censito in catasto al foglio 6, particella 2585, sub 1, costituito da un'area con piscina e sottostanti locali su di essa realizzati; -- per l'accertamento del silenzio assenso formatosi, ai sensi dell'art. 35, commi 17 s., della l. n. 47/1985, sull'anzidetta domanda di condono edilizio prot. n. 2215 del 30 aprile 1986; -- per la condanna del Comune di Ravello al risarcimento per equivalente monetario del danno derivante dal proprio operato asseritamente illegittimo;
- il gravato provvedimento declinatorio era stato motivato dall'amministrazione comunale intimata in base al rilievo che i manufatti sottoposti a sanatoria (mediante

apposito modello “47/85.D”) – insieme agli altri manufatti (di cui ai corrispondenti ulteriori 9 modelli “47/85.D”) abusivamente realizzati dalla T. in Ravello, alla via della Repubblica, n. 35, ed alla via San Giovanni alla Costa, nonché appartenenti al medesimo complesso edilizio – con istanza del 30 aprile 1986, prot. n. 2215, non avrebbero potuto essere legittimati come cespiti immobiliari autonomi, stante la natura pertinenziale ovvero stante la destinazione all’uso comune (wc e sala giochi) dei locali tra essi annoverati rispetto al fabbricato principale (denominato lotto B), così come emergente dalla documentazione della pratica di condono edilizio;

- nell’avversare siffatta determinazione, i ricorrenti deducevano, in estrema sintesi, che: a) a dispetto di quanto ritenuto dal Comune di Ravello in difetto del presupposto, di istruttoria e di motivazione, nonché in sviamento di potere, avuto precipuo riguardo al rilevato vincolo di pertinenzialità o di comunione gravante sui cespiti in proprietà dei germani M., non emergente dalla domanda di condono prot. n. 2215 del 30 aprile 1986, su quest’ultima si sarebbe tacitamente perfezionato il titolo abilitativo in sanatoria ex art. 35, commi 17 s., della l. n. 47/1985, al pari del titolo abilitativo in sanatoria rilasciato in via espressa dal menzionato ente locale – mediante permesso di costruire n. 10 del 15 settembre 2014 (prot. n. 8081) – in relazione alle altre porzioni immobiliari del medesimo complesso edilizio; b) l’amministrazione comunale non avrebbe potuto legittimamente pretermettere il silenzio assenso formatosi sulla domanda di condono prot. n. 2215 del 30 aprile 1986, abdicando agli indeclinabili presidi partecipativo-motivazionali in materia di autotutela decisoria;

- costituitosi in resistenza, l’intimato Comune di Ravello eccepiva l’infondatezza del gravame esperito ex adverso;

- il ricorso veniva chiamato all’udienza del 1° settembre 2022 per la trattazione dell’incidente cautelare;

- nell'udienza camerale emergeva che la causa era matura per la definizione immediata nel 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, quanto alle proposte domande di annullamento del provvedimento dell'8 giugno 2022, prot. n. 9539, e di accertamento del silenzio assenso sull'istanza di condono prot. n. 2215 del 30 aprile 1986, che:

- in relazione alla menzionata domanda di condono prot. n. 2215 del 30 aprile 1986, il Comune di Ravello, con nota del 3 maggio 2006, prot. n. 3631, ha richiesto alla T. integrazioni documentali (titoli di proprietà delle singole unità immobiliari; dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà sull'epoca di inizio ed ultimazione dei lavori; elaborati grafici di inquadramento territoriale; elaborato grafico in scala 1/100 con calcolo analitico delle superfici e dei volumi sottoposti a condono e indicazione delle superfici utili e non residenziali, nonché dei volumi, interrati e non; relazione tecnica illustrativa dell'abuso; dichiarazione attestante lo stato dei lavori corredata da riproduzioni fotografica delle opere sottoposte a condono e dell'area circostante; certificato catastale con rendita aggiornata, ai fini del calcolo del danno ambientale; documentazione prescritta dalla sopravvenuta disciplina del Piano stralcio per l'assetto idrogeologico, PSAI, devoluto alla competenza territoriale della Unit of Management Regionale (UoM) Destra Sele dell'Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Meridionale, ex Autorità di Bacino Campania Sud e Interregionale del Sele e, prima ancora, ex Autorità di Bacino Regionale Destra Sele);

- in riscontro alla richiesta rivolta dall'ente locale, la T., con nota del 5 marzo 2014, prot. n. 2208, ha fornito la documentazione integrativa concernente il lotto B, contemplato nel modello "47/85.D", sub n. 9;
- successivamente, il Comune di Ravello, con nota del 14 maggio 2014, prot. n. 4381, ha reiterato la richiesta della documentazione integrativa non ancora prodotta, ivi compresa quella prescritta dal PSAI;
- è, quindi, susseguito l'ulteriore riscontro, da parte della T., di cui alla nota dell'11 agosto 2014, prot. n. 7306, sempre riferito al il lotto B, contemplato nel modello "47/85.D", sub n. 9;
- di qui, poi, il rilascio del permesso di costruire in sanatoria n. 10 del 15 settembre 2014, limitatamente al citato lotto B;
- ora, con riferimento alle opere qui controverse, sottoposte a condono col modello "47/85.D", sub n. 10, non risulta ex actis che siano stati assolti gli incombeni di integrazione documentale richiesti dall'amministrazione comunale, tra cui, segnatamente, – come da quest'ultima eccepito – le riproduzioni fotografiche delle opere in parola e il certificato di idoneità statica;
- ciò ha impedito il predicato perfezionamento del silenzio assenso ex art. 35, commi 12 s. (ora 18 s.), della l. n. 47/1985;
- al riguardo, giova richiamare il seguente arresto, sancito dalla Sezione nella sentenza n. 1750/2022: «- l'art. 35 della l. n. 47/1985 stabilisce che: -- alla domanda di condono, "corredata dalla prova dell'eseguito versamento dell'oblazione, nella misura dovuta secondo l'allegata tabella, ovvero di una somma pari ad un terzo dell'oblazione, quale prima rata", "devono essere allegati: a) una descrizione delle opere per le quali si chiede la concessione o l'autorizzazione in sanatoria; b) una apposita dichiarazione, corredata da documentazione fotografica, dalla quale risulti lo stato dei

lavori relativi; quando l'opera abusiva supera i 450 metri cubi, devono altresì essere presentati, entro il termine stabilito per il versamento della seconda rata della oblazione, una perizia giurata sulle dimensioni e sullo stato delle opere e una certificazione redatta da un tecnico abilitato all'esercizio della professione attestante l'idoneità statica delle opere eseguite. Qualora l'opera per la quale viene presentata istanza di sanatoria sia stata in precedenza collaudata, tale certificazione non è necessaria se non è oggetto di richiesta motivata da parte del sindaco; c) un certificato di residenza, di data non anteriore a tre mesi nell'ipotesi di cui al terzo comma dell'art. 34, nonché copia della dichiarazione dei redditi nell'ipotesi di cui al primo e secondo comma dell'art. 36; d) un certificato di iscrizione alla camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, di data non anteriore a tre mesi, da cui risulti che la sede dell'impresa è situata nei locali per i quali si chiede la concessione in sanatoria, nelle ipotesi previste dal quinto comma dell'art. 34 ...” (comma 3); -- “fermo il disposto del primo comma dell'art. 40 ... decorso il termine perentorio di ventiquattro mesi dalla presentazione della domanda, quest'ultima si intende accolta ove l'interessato provveda al pagamento di tutte le somme eventualmente dovute a conguaglio ed alla presentazione all'ufficio tecnico erariale della documentazione necessaria all'accatastamento” (comma 18); - infine l'art. 40, comma 1, precisa, altresì che, “se nel termine prescritto non viene presentata la domanda ... per opere abusive realizzate in totale difformità o in assenza della licenza o concessione, ovvero se la domanda presentata, per la rilevanza delle omissioni o delle inesattezze riscontrate, deve ritenersi dolosamente infedele, gli autori di dette opere abusive non sanate sono soggetti alle sanzioni di cui al capo I” e che “le stesse sanzioni si applicano, se, presentata la domanda, non viene effettuata l'oblazione dovuta”; - la disciplina dianzi riportata prevede che la domanda di condono si intende accolta, in presenza delle seguenti

condizioni: - ultimazione delle opere abusive entro il 1° ottobre 1983; - decorso del termine perentorio prefissato per una pronuncia espressa dell'amministrazione comunale; - pagamento dell'oblazione e degli oneri concessori dovuti; - produzione della documentazione e delle denunce richieste; in omaggio al principio 'fraus omnia corrumpit', esclude, poi, la formazione del silenzio assenso nelle ipotesi di domanda dolosamente infedele per la rilevanza delle omissioni o delle inesattezze in essa riscontrate ...; - ... il titolo abilitativo tacito può formarsi soltanto ove la domanda di sanatoria sia conforme al relativo modello legale e, quindi, sia in grado di comprovare che ricorrano tutte le condizioni previste per il suo accoglimento, ivi compresa la non avvenuta trasformazione dell'opera abusiva e la completezza della documentazione richiesta a suo corredo, la mancanza di taluna di esse impedendo in radice che possa avviarsi (e concludersi) il procedimento di condono, in cui il decorso del tempo è mero coelemento costitutivo della fattispecie autorizzativa»;

- le lacune documentali preclusive del silenzio assenso ex art. 35, commi 12 s. (ora 18 s.), della l. n. 47/1985, vantato dai germani M., sono state anche specificamente acclarate dalla Sezione nella sentenza n. 1533/2019, non incisa sul punto dalla riforma pronunciata dal Consiglio di Stato, sez. VI, con sentenza n. 2072/2022;

- «gli odierni ricorrenti – recita la richiamata decisione di primo grado – non hanno in alcun modo negato l'esistenza delle lacune documentali addotte dal Comune a sostegno del mancato perfezionamento della fattispecie semplificativa di cui all'art. 35 sopra citato, consistenti nella mancata produzione della documentazione fotografica degli immobili abusivi e del certificato di idoneità statica degli stessi, espressamente inclusi tra gli allegati di cui deve necessariamente essere corredata la domanda di condono, secondo quanto previsto dal comma 3, lettera b, dell'art. 35 l. n. 47/85. I sig.ri M. si sono, infatti, piuttosto limitati, sia pure implicitamente, a dedurre

l'irrilevanza di siffatte lacune documentali giacché, a loro dire, l'intervenuta autorizzazione ambientale nonché il pagamento degli oneri concessori sarebbero necessari e sufficienti, ai sensi dell'art. 35 commi 18 e 19 l. n. 47/85, alla formazione del preteso silenzio assenso. Orbene, considerata la mancata contestazione delle suddette lacune documentali, siffatta censura non può essere condivisa in quanto, per come correttamente affermato dall'amministrazione comunale in conformità ad un costante orientamento giurisprudenziale anche di questo Tribunale, ai fini della formazione del silenzio-assenso su un'istanza di condono edilizio, costituiscono condizioni necessarie non soltanto il pagamento degli oneri di concessione dovuti, nonché i nulla-osta da parte delle autorità tutorie degli eventuali vincoli incidenti sulla zona oggetto dell'intervento abusivo, ma anche il deposito di tutta la documentazione prevista dalla normativa condonistica, tra cui quella volta ad identificare esattamente le opere da sanare, in quanto funzionale all'accertamento dei requisiti soggettivi ed oggettivi richiesti per la sanatoria»;

- che, in relazione ai manufatti contemplati nel modello "47/85.D", sub n. 10, allegato all'istanza del 30 aprile 1986, prot. n. 2215, non si fosse formato il titolo abilitativo tacito in sanatoria, è, d'altronde, confermato dal tenore dell'esibito contratto di compravendita del 17 dicembre 2010 (rep. n. 20663; racc. n. 10030), ove è attestata la perdurante pendenza dell'instaurato iter di sanatoria (cfr. sub art. 4);

- tanto chiarito, la mancata formazione del silenzio assenso non era da reputarsi, tuttavia, giustificativa del definitivo arresto procedimentale circa il richiesto condono delle opere de quibus, alla stregua del rilievo – formulato in termini generici ed apodittici dall'amministrazione intimata nel provvedimento dell'8 giugno 2022, prot. n. 9539 – circa la sussistenza di un vincolo di pertinenzialità o di comunione gravante sui cespiti immobiliari in proprietà dei germani M.;

- ed invero, alla luce della documentazione depositata in giudizio – e, segnatamente, alla luce degli esibiti modelli “47/85.D”, sub n. 1-10, allegati alla domanda di condono prot. n. 2215 del 30 aprile 1986 –, non emergono elementi indicativi del cenato vincolo di pertinenzialità o di comunione e suscettibili di differenziare i cespiti immobiliari in parola rispetto a quelli espressamente sanati giusta permesso di costruire n. 10 del 15 settembre 2014;

- in questo senso, occorre rimarcare che anche i modelli “47/85.D”, sub n. 7 e 8, al pari del modello “47/85.D”, sub n. 10, concernente i manufatti de quibus, figurano riferiti ad “opere non autonomamente utilizzabili”, senza che una simile qualificazione abbia impedito la concessione del beneficio condonistico;

- ciò non vale, beninteso, ad affrancare o a deviare l’oggetto della richiesta sanatoria dalle coordinate identificative dimensionali, strutturali e funzionali fornite con riguardo alle opere in proprietà dei germani M. in sede di presentazione della domanda del 30 aprile 1986, prot. n. 2215;

Considerato, quanto alla proposta domanda risarcitoria, che essa risulta formulata in termini del tutto ellittici ed autoreferenziali, non essendo, precipuamente, circostanziata e comprovata l’entità del danno lamentato, determinata in “almeno” € 150.000,00 a titolo di danno emergente (ossia a titolo di interessi corrisposti per il finanziamento bancario dell’acquisto del compendio immobiliare de quo) e in “almeno” € 600.000,00 a titolo di lucro cessante (ossia a titolo di mancata percezione degli utili provenienti dall’attività turistico-ricettiva insediabile presso il compendio immobiliare anzidetto), senza tener conto che i locali e la piscina sottoposti a sanatoria sono rappresentati nell’esibito contratto di compravendita del 17 dicembre 2010 (rep. n. 20663; racc. n. 10030) «in pessime condizioni statiche e di manutenzione, allo stato di abbandono»;

Ritenuto, in conclusione, che:

- stante la sua ravvisata fondatezza nei profili dianzi scrutinati, la proposta domanda di annullamento del provvedimento dell'8 giugno 2022, prot. n. 9539, va accolta, mentre, essendosene acclarata l'infondatezza, le contestualmente proposte domande di accertamento del silenzio assenso sull'istanza di condono prot. n. 2215 del 30 aprile 1986 e di risarcimento del danno per equivalente monetario vanno respinte;
- quanto alle spese di lite, la reciproca soccombenza ne giustifica l'integrale compensazione tra le parti;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie in parte, per l'effetto annullando il provvedimento dell'8 giugno 2022, prot. n. 9539, e lo rigetta per il resto.

Spese compensate.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 1° settembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Durante, Presidente

Olindo Di Popolo, Consigliere, Estensore

Gaetana Marena, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Olindo Di Popolo**

**IL PRESIDENTE**  
**Nicola Durante**

IL SEGRETARIO

LAVORI PUBBLICI