



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 147 del 2022, proposto da Anna Maria Cavaliere, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanni Maria di Lieto, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

contro

Comune di Ravello, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, Sezione staccata di Salerno, n. 1210/2021, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 febbraio 2024 il Cons. Stefano Filippini;

Vista l'istanza di passaggio in decisione della causa depositata dall'avv. Giovanni Maria di Lieto;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con la sentenza in epigrafe indicata il primo giudice ha rigettato il ricorso proposto da Leonardo D'Auria avverso la determinazione del 3.1.2012 con la quale il Comune di Ravello aveva rigettato la richiesta (prot. n. 1401 del 17.2.2009) di rilascio della sanatoria per le opere edilizie realizzate in via Grotta Petina, località Bonito.

1.1. Secondo il TAR non sussistevano i vizi dell'atto amministrativo lamentati dal ricorrente (violazione degli art. 10-bis L. n. 241/1990, degli artt. 3, 10, 22, 37 D.P.R. n. 380/2001, degli artt. 146, 149 D. Lgs. n. 42/2004, nonché eccesso di potere) dal momento che: le opere abusive ricadono in zona a vincolo di inedificabilità assoluta; il Comune non era obbligato, in motivazione, a contrastare ogni deduzione di parte; le opere in questione richiedevano il permesso di costruire perché non possono considerarsi volumi tecnici né interventi manutentivi, ferma restando comunque la ricorrenza del vincolo paesaggistico sui luoghi.

2. Con il presente gravame la signora Anna Maria Cavaliere, vedova del D'Auria, ha proposto appello, affidandolo ai motivi che possono riassumersi nei termini seguenti:

2.1. ERROR IN PROCEDENDO - ERROR IN IUDICANDO, VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DI LEGGE (ART. 112 C.P.C. - ARTT. 3, 7, 10, 10 BIS, 21 OCTIES L. N. 241/90 - ARTT. 3 LETT. B, 10, 22, 36, 37 DPR 380/01 - PRG DEL COMUNE DI RAVELLO E PUT' - ARTT. 146, 149, 167, 181 DLGS

42/2004) - MANCANZA, CONTRADDITTORIETÀ, MANIFESTA ILLOGICITÀ, ERRONEITÀ DELLA MOTIVAZIONE SU UN PUNTO DECISIVO DELLA CONTROVERSIA – VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI CORRISPONDENZA TRA IL CHIESTO E IL PRONUNCIATO - VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI DIVIETO DI INTEGRAZIONE IN SEDE GIUDIZIALE DELLA MOTIVAZIONE DELL'ATTO AMMINISTRATIVO E DEL PRINCIPIO DEL GIUSTO PROCESSO; in sostanza si lamenta che l'atto impugnato non ha motivato sulle ragioni che hanno indotto il Comune a respingere le richieste del privato, né sul mancato accoglimento delle osservazioni contenute nella nota di parte prot. 8382 del 6.10.2009; la motivazione è meramente di stile, priva di reale contenuto e trascrive pedissequamente i motivi del preavviso di diniego; difetta la descrizione materiale dei singoli interventi edilizi per i quali era stata richiesta la sanatoria; la descrizione dei pretesi abusi si fonda su una erronea descrizione e qualificazione giuridica da parte del Comune, sotto il profilo edilizio e paesaggistico, degli stessi; difetta qualsivoglia riferimento alla nozione di volume tecnico in ambito paesaggistico escludente; il giudice di primo grado ha operato una inammissibile integrazione della motivazione del provvedimento amministrativo; da un giudizio sull'atto il TAR ha effettuato un giudizio sul rapporto; è stato violato il principio del giusto procedimento perché manca il parere della commissione edilizia integrata che avrebbe dovuto precedere il diniego di sanatoria, profilo sul quale il TAR nulla ha rilevato.

2.2. ERROR IN PROCEDENDO - ERROR IN IUDICANDO, VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DI LEGGE (ART. 112 C.P.C. - ARTT. 3, 7, 10, 10 BIS, 21 OCTIES L. N. 241/90 - ARTT. 3 LETT. B, 10, 22, 36, 37 DPR 380/01 -

PRG DEL COMUNE DI RAVELLO E PUT - ARTT. 146, 149, 167, 181 DLGS 42/2004) - MANCANZA, CONTRADDITTORIETÀ, MANIFESTA ILLOGICITÀ, ERRONEITÀ DELLA MOTIVAZIONE SU UN PUNTO DECISIVO DELLA CONTROVERSIA – VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI CORRISPONDENZA TRA IL CHIESTO E IL PRONUNCIATO - VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI DIVIETO DI INTEGRAZIONE IN SEDE GIUDIZIALE DELLA MOTIVAZIONE DELL'ATTO AMMINISTRATIVO E DEL PRINCIPIO DEL GIUSTO PROCESSO; in sostanza si deduce che la descrizione\qualificazione delle opere effettuata dal TAR in sentenza è erronea: la descrizione dei pretesi abusi si fonda su una erronea descrizione e qualificazione giuridica degli stessi, trattandosi di interventi di natura manutentiva, soggetti a denuncia di inizio, ma non comportanti l'aggiunta di un *quid novi* rispetto alla struttura preesistente, non alterando – se non per legittimo completamento – la consistenza fisica della struttura preesistente; il primo oggetto del condono è costituito da un locale tecnico, opera edilizia che è priva di una propria autonomia funzionale, essendo destinata alla collocazione di impianti, non comportante alcun aumento di volume o superfici utili. Per tale intervento non si richiedeva - come erroneamente sostiene il Comune - il permesso di costruire; analogamente è a dirsi per la copertura della scala di collegamento in muratura e dell'intercapedine retrostante la costruzione, nonché per la pavimentazione di mq 53 dell'area antistante la costruzione legittimata con concessione edilizia in sanatoria n. 10/2005; opera quest'ultima pure legata da un rapporto di strumentalità necessaria, costituente intervento di manutenzione ordinaria e di completamento.

3. L'Amministrazione appellata non si è costituita.

4. Sulle difese e conclusioni in atti la controversia è stata trattenuta in decisione all'esito dell'udienza del 20.2.2024.

DIRITTO

5. L'appello è infondato.

6. Il primo motivo di gravame non può essere condiviso. Come ben evidenziato dal TAR, il provvedimento amministrativo impugnato reca una motivazione sufficiente per illustrare le ragioni dirimenti sulle quali si fonda il rigetto di sanatoria (le opere in questione comportano nuova volumetria e superficie utile, integrano dunque un intervento di nuova costruzione ai sensi dell'art. 3 lett. e.1 del dpr 380/2001 e necessitano di un permesso di costruire; l'art. 5 della legge regionale 35/87 vieta il rilascio di concessioni edilizie per i Comuni sprovvisti di Piano Regolatore Generale vigente e conforme alle previsioni della stessa legge regionale, come era quello di Ravello all'epoca della realizzazione delle opere; l'area interessata dall'intervento in esame è classificata dal PRG vigente come zona Ev "Zona speciale di vincolo visivo di Villa Cimbrone", dove sono vietate nuove costruzioni di qualsiasi tipo; nella zona Et "Zona di tutela dei terrazzamenti" cui rimanda la zona Ev, non è consentita alcuna edificazione, né pubblica, né privata; l'intervento in questione non rientra in alcuno dei casi previsti dal co. 4 dell'art. 167 del D. Lgs. n. 42/2004 e dal comma 1-ter dell'art. 181 dello stesso decreto legislativo); a fronte della correttezza giuridica degli argomenti utilizzati dall'Amministrazione, neppure efficacemente contrastati, in fatto e diritto, dall'appellante, nessuna importanza riveste la circostanza che il provvedimento di rigetto abbia ommesso di soffermarsi puntualmente su tutte le deduzioni offerte dalla parte privata in sede procedimentale (come osservazioni al preavviso di rigetto), atteso che i profili opposti dal Comune risultano comunque dirimenti e insuperati. E analogamente è a dirsi rispetto al mancato parere della

commissione edilizia integrata, atteso che, a fronte dei cennati profili ostativi, l'atto amministrativo impugnato non avrebbe potuto avere contenuto diverso (art. 21 *octies*, comma 2, legge 241/1990).

7. Né possono condividersi gli argomenti di parte appellante relativi alla pretesa erronea valutazione della consistenza delle opere in questione; rilievi posti anche a base del secondo motivo di appello.

Invero, il primo giudice ha puntualmente ricostruito la natura delle opere in questione, quale emergente dagli atti di causa, al fine di valorizzarne i profili di contrasto rispetto alle previsioni del D.P.R. n. 380/2001 e del D. Lgs. n. 42/2204.

7.1. In particolare, quanto al manufatto di modeste dimensioni destinato ad accogliere impianti tecnologici e alla copertura della scala di collegamento e dell'intercapedine retro stante il fabbricato, realizzata attraverso la chiusura di una superficie preesistente, il TAR ne ha in primo luogo descritto la consistenza complessiva (unico locale avente forma di quadrilatero irregolare, i cui lati misurano m. 3,25 x 3,90 x 3,35 x 5,75 con altezza di colmo m. 3,80 per una superficie di mq 16,00 , al quale si aggiunge la copertura della scala in muratura e della preesistente intercapedine), al pari di quanto fatto per la pavimentazione in pietra locale della corte antistante il fabbricato sanato con concessione edilizia 10/2005 (di estensione pari a mq. 56).

Alla luce di tali rilievi oggettivi, non smentiti dall'appellante, il primo giudice ha poi correttamente richiamato la condivisa giurisprudenza amministrativa, secondo la quale le strutture coperte di cui si è detto, in ragione della loro consistenza, non possono qualificarsi come volumi tecnici, al fine dell'esclusione della loro rilevanza rispetto al titolo edilizio necessario, atteso che la nozione di volume tecnico corrisponde a un'opera priva di qualsiasi autonomia funzionale, anche solo

potenziale, perché destinata solo a contenere, senza possibilità di alternative e, comunque, per una consistenza volumetrica del tutto contenuta, impianti serventi di una costruzione principale per essenziali esigenze tecnico-funzionali di essa; i volumi tecnici degli edifici sono esclusi dal calcolo della volumetria a condizione che non assumano le caratteristiche di vano chiuso, utilizzabile e suscettibile di abitabilità (Consiglio di Stato, Sez. II, 25 ottobre 2019, n. 7289); caratteristiche escludenti che non risultano ricorrere nella specie, né l'appellante ha offerto dimostrazioni convincenti in senso contrario (cfr. relazione tecnica di parte, assertiva e apodittica). Per giunta, i descritti manufatti insistono (pacificamente) su area sottoposta al vincolo paesaggistico di cui al D. Lgs. n. 42/2004, per il quale “ai fini di tutela del paesaggio, il divieto di incremento dei volumi esistenti si riferisce a qualsiasi nuova edificazione comportante creazione di volume, non potendo distinguere tra volume tecnico ed altro tipo di volume, interrato o meno” (Consiglio di Stato, Sez. VI, 4 gennaio 2021, n. 40).

7.2. Mentre, quanto alla pavimentazione con pietra locale dell'area cortilizia, l'ampia estensione della stessa (per mq. 56) eccede quella consistenza minimale che, con ragionamento per nulla illogico, viene considerata come requisito indispensabile per far considerare l'opera irrilevante dal punto di vista urbanistico ed edilizio e rientrante nel campo dell'edilizia libera; fermo restando comunque che, trattandosi di un intervento che obiettivamente altera in maniera stabile lo stato dei luoghi in zona sottoposta a tutela paesaggistica di cui al D. Lgs. n. 42/2004, era pur sempre necessaria la previa autorizzazione relativa che, come ricordato nel provvedimento amministrativo impugnato, non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi;

7.3. Neppure può ritenersi che le opere in questione, per le relative caratteristiche costruttive, siano tali da consentirne l'inquadramento tra gli "interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici" (aspetto che, ex art. 149, comma 1, lett. a, D. Lgs. n. 42/2004, comporterebbe l'esonero dal preventivo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica). Invero, alla stregua dell'orientamento in giurisprudenza qui condiviso, la verifica della consistenza e dell'incidenza urbanistico – edilizia dell'intervento realizzato, al fine di apprezzare la ricorrenza della citata alterazione dello stato dei luoghi e dell'aspetto esteriore degli edifici, deve essere condotta considerando la globalità delle opere.

Infatti, la valutazione dell'abuso edilizio presuppone una visione complessiva e non atomistica delle opere realizzate; sul punto si può richiamare quanto statuito da Cons. Stato, sez. VI, 30 giugno 2021, n. 4919, secondo cui la valutazione dell'abuso edilizio presuppone, tendenzialmente, una visione complessiva e non atomistica dell'intervento, giacché il pregiudizio recato al regolare assetto del territorio deriva non dal singolo intervento, ma dall'insieme delle opere realizzate nel loro contestuale impatto edilizio. Ne consegue che, nel rispetto del principio costituzionale di buon andamento, l'amministrazione comunale deve esaminare contestualmente l'intervento abusivamente realizzato, e ciò al fine precipuo di contrastare eventuali artificiose frammentazioni che, in luogo di una corretta qualificazione unitaria dell'abuso e di una conseguente identificazione unitaria del titolo edilizio che sarebbe stato necessario o che può, se del caso, essere rilasciato, prospettino una scomposizione virtuale dell'intervento finalizzata all'elusione dei presupposti e dei limiti di ammissibilità della sanatoria stessa. In questo senso, la giurisprudenza ha ribadito che la verifica dell'incidenza urbanistico-edilizia dell'intervento

abusivamente realizzato deve essere condotta avuto riguardo alla globalità delle opere, che non possono essere considerate in modo atomistico (cfr. Consiglio di Stato, n. 3330 del 2012). Di eguale tenore la recente giurisprudenza penale, secondo cui: "non è ammessa la possibilità di frazionare i singoli interventi edilizi difformi al fine di dedurre la loro autonoma rilevanza, ma occorre verificare l'ammissibilità e la legalità alla luce della normativa vigente, dell'intervento complessivo realizzato" (cfr., Corte Cass., n. 8885 del 2017).

Sul punto si veda anche Consiglio di Stato, Sez. VI, 13 ottobre 2020, n. 6191, secondo cui va data continuità all'univoco indirizzo giurisprudenziale di quella Sezione (cfr., da ultimo, Consiglio Stato, sez. VI, 10 novembre 2017 n. 5180; sez. VI, 8 maggio 2018, n. 2738), secondo cui la valutazione dell'abuso edilizio presuppone una visione complessiva e non atomistica delle opere realizzate; né è data la possibilità di scomporre una parte per negare l'assoggettabilità ad una determinata sanzione, in quanto il pregiudizio arrecato al regolare assetto del territorio deriva non da ciascun intervento a sé stante bensì dall'insieme delle opere nel loro contestuale impatto edilizio e nelle reciproche interazioni.

L'opera edilizia abusiva va in sostanza identificata con riferimento all'immobile o al complesso immobiliare, essendo irrilevante il frazionamento dei singoli interventi avulsi dalla loro incidenza sul contesto immobiliare unitariamente considerato.

Considerazioni, queste ultime, che consentono di cogliere a pieno la legittimità dell'approccio rigoroso seguito nella specie dall'Amministrazione comunale di Ravello a tutela di una zona classificata dal Prg vigente come zona Ev "Zona speciale di vincolo visivo di Villa Cimbrone", dove sono vietate nuove costruzioni di qualsiasi tipo e non è consentita alcuna edificazione, né pubblica, né privata (come previsto per la zona Et "Zona di tutela dei terrazzamenti", cui rimanda la zona Ev).

8. L'appello va dunque rigettato.

9. La mancata costituzione del Comune appellato esonera il Collegio dal provvedere sulle spese di lite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Giulio Castriota Scanderbeg, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere

Francesco Guarracino, Consigliere

Maria Stella Boscarino, Consigliere

Stefano Filippini, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Stefano Filippini

IL PRESIDENTE
Giulio Castriota Scanderbeg

IL SEGRETARIO