

Pubblicato il 05/04/2023

N. 03528/2023REG.PROV.COLL.  
N. 01241/2018 REG.RIC.



**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 Sesta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1241 del 2018, proposto da Ferdinando Ventra, rappresentato e difeso dagli avvocati Innocenzo Militerni e Massimo Militerni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Massimo Vetromile Ricciulli in Roma, via San Nicola Da Tolentino 50;

*contro*

Comune di Napoli, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Andreottola, Fabio Maria Ferrari e Eleonora Carpentieri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Luca Leone in Roma, via Appennini 46;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania

(Sezione Quarta) n. 5680/2017, resa tra le parti, per l'annullamento: a) del provvedimento del Dirigente del Dipartimento Edilizia Interventi speciali n. 200 del 23.7.2001, prot n. 2085, notificato il successivo giorno 26-7-2001; b) di ogni altro atto preordinato, presupposto, connesso e conseguente, ivi compresi i pareri della Commissione Edilizia Integrata del 23.3.2000, verbale n. 115 e del 27.7.2000, verbale n. 370, nonché per quanto occorra, la relazione del 22.2.2000 del Responsabile del Procedimento;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 marzo 2023 il Cons. Thomas Mathà. Nessuno è comparso per le parti costituite;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. È appellata la sentenza del TAR Campania Napoli, Sezione IV, n. 5680/2017 di reiezione del ricorso proposto dal signor Ferdinando Ventra avverso il diniego (n. 200/2001) opposto dal Comune di Napoli all'istanza di condono (pratica del 3.12.1985 *ex lege* 47/1985) avente ad oggetto interventi relativi ad un appartamento sito a Napoli, via Palepoli n. 20, scala D, interno 11 (ampliamenti ad un'abitazione preesistente avente una superficie utile di 215 m<sup>2</sup>, realizzati in epoche diverse, in parte sul terrazzo a livello per 123 m<sup>2</sup> e in parte sullo sporto postico per 5,50 m<sup>2</sup> e ancora sul predetto terrazzo per 7 m<sup>2</sup>; interventi realizzati in area sottoposta a vincolo paesaggistico e riguardanti un cespite che è stato interessato da una serie di abusi eseguiti in epoche diverse ed oggetto di un'ulteriore richiesta di condono ai sensi della legge n. 794/1994, gravato da ricorso *sub* r.g. 1161/2018).

2. I motivi d'impugnazione del ricorso di prime cure sono stati respinti dal TAR, non condividendo la violazione di legge (la sola sussistenza del vincolo paesistico non comporterebbe l'inedificabilità assoluta; decorso del termine previsto dalla legge per il rilascio del parere della C.E.I.) ed il difetto di motivazione del provvedimento (per mancante motivazione e valutazione degli aspetti di compatibilità con gli strumenti urbanistici e l'incidenza sui beni tutelati dal vincolo). Per l'immobile, oggetto della domanda di condono, hanno sottolineato che i giudici di prime cure, trovandosi in zona vincolata, non è possibile applicare il silenzio assenso, ma è necessario il parere dell'autorità preposta. Il TAR ha inoltre chiarito che le opere per le quali si chiedeva la sanatoria hanno modificato l'aspetto esterno del fabbricato e aumentato la superficie, comportando pertanto un'incidenza sui valori paesaggistici (accertando come irrilevante il fatto che il manufatto fosse arretrato rispetto al decimo piano). Anche il motivo d'impugnazione incentrato sulla valutazione identica del parere in relazione ad altri manufatti è stato respinto.

3. Appella la sentenza il signor Ferdinando Ventra, che con quattro motivi di censure chiede la riforma della pronuncia di primo grado e l'accoglimento del gravame. Resiste il Comune di Napoli, insistendo sulla correttezza della sentenza appellata.

4. Alla pubblica udienza del 23 marzo 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

5. L'appello non è fondato e va disatteso.

6. Col primo motivo d'appello, il ricorrente lamenta che nella sentenza gravata il Giudice di prime cure avrebbe errato in relazione alle due istanze di condono, che, sebbene i due ricorsi del signor Ventra fossero stati trattati congiuntamente dal TAR, sarebbero state tra di loro confuse.

Orbene, il Collegio, anche se rileva un refuso del TAR nella descrizione del diniego n. 200/2001 (nella prima parte della sentenza che riporta la descrizione del contenuto del diniego n. 201/2001), ritiene che la statuizione del TAR sia comunque pertinente, pur se riferita all'altro diniego di condono, in quanto i due dinieghi riguardano lo stesso immobile e la stessa tipologia di abusi. Avendo il ricorrente riproposto i medesimi motivi di ricorso oggetto del giudizio di primo grado, ciò permette al Giudice d'appello la disamina delle censure per l'effetto devolutivo (art. 101 cod. proc. amm.). Il motivo dev'essere quindi disatteso.

7. Con la seconda censura si denuncia l'errore di giudizio in cui sarebbe incorso il TAR partenopeo per avere escluso l'applicazione dell'istituto del silenzio assenso in zona sottoposta a vincolo. Ad avviso dell'appellante, invece, in seguito alla promulgazione dell'art. 39 della legge 28 dicembre 1994, n. 724, avrebbero avuto luogo una serie di decreti-legge (nessuno dei quali era poi convertito in legge) che avrebbero attribuito al silenzio dell'autorità tenuta ad esprimersi sul vincolo la valenza di rifiuto, con onere per l'interessato di impugnazione ove il silenzio si fosse protratto per 180 giorni. L'art. 61 della legge n. 662 del 1996 avrebbe fatto salvi gli effetti dei decreti-legge non convertiti pur escludendo per il futuro la configurabilità del silenzio-assenso, ma al momento delle modifiche apportate il termine dei 120 giorni sarebbe già decorso. Sarebbe inoltre illegittimo il parere da parte della CEI, da cui deriverebbe anche l'illegittimità del provvedimento di diniego di condono che si sarebbe fondato esclusivamente sulla valutazione negativa espressa dalla Commissione Integrata rispetto ai valori paesaggistici.

8. Il motivo è infondato.

8.1 Risulta inconferente il richiamo all'art. 39, comma 7, della legge 724/1994, in quanto tale disciplina riguarda opere che non hanno comportato aumento

di superficie o di volume, aumento che invece nel caso che occupa la Sezione risulta verificatosi. Per il resto, il Collegio può utilmente richiamare il consolidato orientamento della Sezione sull'applicazione del silenzio-assenso in zona vincolata, che ha chiarito che *“il diniego di condono non può intendersi rilasciato nel caso in cui sia decorso il termine di ventiquattro mesi, previsto dall'art. 35, comma 12, L. n. 47/1985, ciò in quanto, nel caso di abusi in area vincolata, il termine per la formazione del silenzio-assenso decorrere solamente dall'emanazione del parere favorevole, secondo quanto previsto dall'art. 32 L. n. 47/1985”* (Cons. Stato, sez. VI, n. 2369/2020).

8.2 Neppure può essere condivisa la doglianza sull'illegittimità dell'espressione del parere da parte della Commissione Edilizia Integrata, da cui deriverebbe anche l'illegittimità del provvedimento di diniego di condono (in quanto si è fondato esclusivamente sulla valutazione negativa espressa dalla Commissione Integrata rispetto ai valori paesaggistici). Non è revocabile in dubbio che la C.E.I. è l'organo dotato delle necessarie competenze per la valutazione delle opere ai fini della tutela del paesaggio. Il parere della Commissione, in quanto espresso dall'autorità preposta alla tutela del vincolo, è vincolante per l'Amministrazione, in quanto la specificità della funzione attribuita alla Commissione per i beni ambientali e l'appropriatezza della motivazione con la quale la stessa ha ritenuto un manufatto realizzato abusivamente escludono ogni autonoma valutazione discrezionale del Comune sulla possibilità di conservare il manufatto sanando l'abuso, rendendo legittimo il diniego di autorizzazione in sanatoria ancorché motivato tramite il richiamo del parere della Commissione circa il pregiudizio prodotto dall'opera (in termini Cons. Stato, sez. VI, n. 4163/2018).

Quanto alla natura vincolante del parere della C.E.I., nel sistema delineato dagli artt. 31 e ss. della legge n. 47/1985 (la cui procedura s'applica anche al

condono ai sensi dell'art. 39 della legge n. 724/1994), il parere negativo formulato dalla autorità preposta alla tutela di un vincolo paesaggistico (che è espressione di discrezionalità tecnica, non sindacabile nel merito: cfr. Cons. Stato, sez. II, n. 5451/2020) ha valore vincolante nel procedimento di condono edilizio, impedendo in via definitiva il rilascio della concessione edilizia in sanatoria (cfr. Cons. Stato, sez. VI, n. 1387/2018).

9. Con il terzo motivo di appello la ricorrente si duole del fatto che il TAR Campania non avrebbe accertato che il diniego sarebbe stato risultato di un'istruttoria erronea ed insufficiente rispetto alla natura ed alla qualificazione degli interventi oggetti del condono. Più in particolare, l'appellante deduce: i) il diniego del (primo) condono sarebbe stato confuso con quello del secondo; ii) il rigetto non avrebbe esaminato nessuno degli elementi dedotti da parte del ricorrente; iii) il TAR non avrebbe valorizzato la relazione tecnica prodotta che invece avrebbe evidenziato la lacunosità dell'istruttoria, le opere sarebbero solo modeste ed inidonee ad interferire con l'aspetto esteriore dei luoghi sottoposti alla tutela paesaggistica; iv) il primo giudice non si sarebbe neppure espresso in merito all'antiorità delle opere rispetto all'apposizione del vincolo.

10. Anche questo motivo è infondato.

10.1 Come chiarito più volte dalla giurisprudenza amministrativa, la necessità dell'autorizzazione paesaggistica ai fini del condono edilizio sussiste anche qualora il manufatto sia stato costruito prima dell'imposizione del vincolo. L'obbligo di pronuncia da parte della commissione edilizia integrata sussiste in relazione all'esistenza del vincolo al momento in cui viene valutata la domanda di sanatoria, a prescindere dall'epoca d'introduzione del vincolo stesso (Cons. Stato, sez. VI, n. 4683/2022). Pertanto, l'Amministrazione ha correttamente acquisito il parere della C.E.I.

10.2 A prosieguo, si deduce l'illegittimità del provvedimento in quanto emanato sulla base di presupposti erronei, e cioè che gli interventi edilizi abusivamente eseguiti consisterebbero in ampliamenti di un'abitazione preesistente per 123 m<sup>2</sup>, mentre sarebbe evidente che le opere sono modeste e non idonee ad interferire con l'aspetto dei luoghi tutelati. Una parte della maggiore superficie risulterebbe già coperta dall'attuale solaio, per cui l'opera abusiva sarebbe consistita solo nella chiusura con infissi, mentre gli ulteriori metri quadri risulterebbero essere una piccola costruzione rudimentale costruita durante il periodo di requisizione dalle forze armate militari occupanti ed adibita a cucina.

La doglianza è infondata: risulta al Collegio che l'installazione stabile di pannelli in vetro a chiusura di quello che una volta era solo un loggiato, determina senza dubbio la realizzazione di un nuovo locale con aumento della superficie utile e della volumetria nonché la modifica della sagoma dell'edificio. Il Comune ha valutato che la rilevanza volumetrica degli abusi commessi, con la conseguente continua visibilità dalla viabilità e dal mare (il manufatto è posizionato sul lungomare Nazario Sauro in diretta prospicienza del golfo), comportava l'alterazione dell'originario edificio con i volumi abusivi. Tale ragionamento è scevro di irrazionalità.

10.3 Le motivazioni in merito al diniego erano basate sulla circostanza che gli interventi avevano luogo in una zona di particolare pregio ambientale ed in un contesto di riconosciuta bellezza (vincolo con Decreto Ministeriale del 1958), e consideravano che la rilevanza volumetrica degli abusi commessi comportava la conseguente continua visibilità dalla viabilità e dal mare e alterava l'originario edificio con i volumi abusivi collocati al di sopra del piano a loggiato a coronamento dell'edificio stesso. Tale parere, se pur sintetico, descrive correttamente le opere e le concrete circostanze nelle quali sono

collocate e quindi è rispondente ai canoni che la giurisprudenza ne ha richiesto (*ex multis* Cons. Stato, sez. VI, n. 4006/2021), e non sono da rinvenire illogicità. Il diniego da parte del Comune non richiede una diffusa motivazione, potendosi legittimamente basare anche sul semplice rinvio agli atti acquisiti nel corso del procedimento predetto e formati dalla autorità preposta al vincolo, con conseguente legittimità anche di una motivazione *per relationem* (cfr. Cons. Stato, sez. VI, n. 4163/ 2018). Com'è noto (Cons. Stato, sez. VI, n. 2622/2019), nei pareri negativi di compatibilità paesaggistica, l'onere motivazionale è ben assolto con l'individuazione, nel bene abusivo, di caratteristiche che oggettivamente ne impediscono il corretto inserimento nell'area oggetto di specifica tutela e ciò quand'anche la CEI utilizzi formule stringate o usuali di diniego (ossia analoghe a quelle di altre fattispecie), poiché il contenuto dei giudizi paesaggistici è spesso comune ad una vasta congerie di interventi abusivi non connotati dal benché minimo pregio costruttivo (pur se tra loro differenti per dimensioni, materiali ed assemblaggi), tanto da poter sembrare stereotipate per un gran numero di casi, nei fatti simili. Pertanto, tale parere può esser sinteticamente motivato nel riferimento alla descrizione delle opere e alle concrete circostanze nelle quali le stesse sono collocate, essendo la difesa del paesaggio un valore costituzionale primario; tant'è che in questi casi (Cons. Stato, sez. VI, n. 6276/2018) la giurisprudenza amministrativa, anche della Sezione, è consolidata con riguardo all'estensione e ai termini motivazionali circa la valutazione della compatibilità delle opere edilizie realizzate, dando prevalenza ai valori paesaggistici tutelati, quando non vi siano evidenti errori in fatto o travisamento di oggetto e funzione della tutela e siano rivelati e chiari gli estremi logici dell'incompatibilità. L'oggetto del diniego ed il tipo di costruzione ed i materiali impiegati sono distonici *ictu oculi* con l'area vincolata nella zona litorale di Napoli, la modestia o la poca

visibilità dei manufatti abusivi è dato in sé manifestamente irrilevante e non è certo idoneo a confutare il diniego, né ad evidenziarne errori o travisamenti.

11. Nel quarto motivo di appello, il ricorrente lamenta l'immotivata decisione del TAR sulla rifusione delle spese di giudizio in favore dell'Amministrazione Comunale.

12. Stante la soccombenza, deve essere rigettato anche questo motivo di appello, con il quale il ricorrente contesta la sentenza impugnata per averlo condannato al pagamento delle spese processuali. In ogni modo, il Giudice di prime cure ha dato corretta applicazione a quanto previsto dall'art. 26 cod. proc. amm., in base al quale le spese di lite vanno poste a carico della parte soccombente, non accertando alcuna valida ragione che potesse condurre ad una deroga al suddetto principio.

13. Conclusivamente l'appello deve essere respinto.

14. Le spese del giudizio, come liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge. Condanna l'appellante al pagamento delle spese del giudizio in favore del Comune di Napoli, che si liquidano complessivamente in 4.000 (quattromila) euro, oltre diritti ed accessori di legge se dovuti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 marzo 2023 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

Giordano Lamberti, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere

Thomas Mathà, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Thomas Mathà**

**IL PRESIDENTE**

**Carmine Volpe**

IL SEGRETARIO