

Pubblicato il 15/07/2024

Sent. n. 1481/2024

REPUBBLICA ITALIANA

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 772 del 2024, proposto da [omissis], rappresentato e difeso dall'avvocato Giulio Forleo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

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

per l'annullamento

dell'ordinanza di demolizione n. 2181 del 9 aprile 2024.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 giugno 2024 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, [omissis] impugnava, chiedendone l'annullamento, l'ordinanza di demolizione n. [omissis], emessa, sulla scorta del verbale di sopralluogo prot. n. [omissis], in pari data, dal Responsabile dell'Area SUE, Urbanistica e Demanio del Comune di Castellabate;

- gli illeciti edilizi contestati erano consistiti nella realizzazione, in assenza di autorizzazione paesaggistica e di nulla osta dell'Ente Parco Nazionale del Cilento, Vallo di Diano e Alburni (in appresso, Ente Parco), delle opere di completamento, con cambio della destinazione d'uso (da rurale a residenziale), dell'edificio su due livelli, ab origine assentito con concessione edilizia (c.e.) del [omissis], ubicato in Castellabate, [omissis], censito in catasto al foglio [omissis], particella [omissis], nonché ricadente in zona assoggettata a vincolo paesaggistico giusta d.m. 2 settembre 1967 e classificata C1 ("Zone di protezione prossime ai centri abitati, interessate da sviluppi infrastrutturali a fini agricoli") e D ("Aree urbane o aree rurali compromesse") dal Piano Parco Nazionale del Cilento, Vallo di Diano e Alburni;

- in dettaglio, si trattava della realizzazione delle tompagnature esterne e delle divisioni interne, dell'installazione degli infissi esterni ed interni, della realizzazione degli impianti idrici ed elettrici, delle sistemazioni esterne (camminamenti e pavimentazione), oltre alla realizzazione di una scala metallica esterna di collegamento tra il primo e il secondo livello;

- unitamente al cennato cambio di destinazione d'uso, delle opere di completamento in parola erano state assentite, col permesso di costruire (PdC) n. [omissis], la redistribuzione interna e le variazioni prospettiche a quest'ultima connesse, nonché, con la SCIA del [omissis];
- nell'avversare l'adottata misura repressivo-ripristinativa, [omissis] lamentava, in estrema sintesi, che: a) illegittimamente l'ente locale intimato avrebbe ingiunto la demolizione delle opere contestate, senza aver previamente autoannullato i relativi titoli di legittimazione edilizia ([omissis]), efficaci, ancorché non assistito da autorizzazione paesaggistica; b) peraltro, la rimozione in autotutela del [omissis] nemmeno avrebbe potuto disporsi, stante l'ormai compiuto decorso del termine annuale ex art. 21 nonies, comma 1, della l. n. 241/1990; c) l'ordinanza di demolizione non sarebbe stata preceduta dalla comunicazione di avvio del procedimento con essa definito; d) essa sarebbe, inoltre, inficiata da deficit motivazionale, tenuto conto della sussistenza del [omissis], nonché tenuto conto dell'omessa individuazione delle opere assoggettate alla sanzione demolitoria; e) a dispetto di quanto ritenuto dall'amministrazione comunale, le opere contestate non avrebbero necessitato di titolo paesaggistico, essendo riconducibili alle categorie A.1, A.2, A.10 e A12 dell'Allegato A al d.p.r. n. 31/2017, mentre sarebbero assistite dal nulla osta dell'Ente Parco prot. n. [omissis];
- costituitosi in giudizio, l'intimato Comune di Castellabate eccepiva l'infondatezza del gravame esperito ex adverso;
- il ricorso veniva chiamato all'udienza del 12 giugno 2024 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, innanzitutto, che:

- a ripudio delle proposizioni attoree, questa Sezione, pur non ignorando l'esistenza di orientamenti di segno diverso (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 216/1983; sez. IV, n. 7287/2018; TAR Campania, Napoli, sez. III, n. 2649/2023, che predicano l'invalidità del permesso di costruire rilasciato in assenza di autorizzazione paesaggistica) ha, di recente, avuto modo di affermare che «la concessione edilizia ... rilasciata in carenza del parere paesaggistico non è invalida, ma inefficace, e che quest'ultimo può, quindi, anche sopravvenire ad essa (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 5663/2015; TAR Campania, Napoli, sez. VIII, n. 4649/2016; n. 485/2019; n. 3775/2022)» (sent. n. 1094/2024);
- e, a suffragio di tale indirizzo, ha, altresì, richiamato il seguente arresto, sancito da Cons. Stato, sez. VI, n. 3446/2022: «... l'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio. I due atti di assenso, quello paesaggistico e quello edilizio, operano su piani diversi, essendo posti a tutela di interessi pubblici diversi, seppur parzialmente coincidenti. Ne deriva che il parametro di riferimento per la valutazione dell'aspetto paesaggistico non coincide con la disciplina urbanistico edilizia, ma nella specifica disciplina dettata per lo specifico vincolo (cfr. Cons. Stato, n. 5327/2015, vedasi anche Cons. Stato, n. 5273/2013: «la valutazione di compatibilità paesaggistica è connaturata all'esistenza del vincolo paesaggistico ed è autonoma dalla pianificazione edilizia»). Ne deriva che il fatto che siano stati rilasciati i titoli edilizi, pur in assenza dell'autorizzazione paesaggistica, non può in alcun modo legittimare anche sotto il profilo paesaggistico il fabbricato. Tale esito si porrebbe in contrasto con il principio espresso dalla Corte Costituzionale (cfr. Corte cost., n. 196/2004), secondo la quale l'interesse paesaggistico deve sempre essere valutato espressamente anche nell'ambito del bilanciamento con altri interessi pubblici, nonché con la giurisprudenza di questo Consiglio che, nelle materie che coinvolgono interessi sensibili, quale quello paesaggistico, limita l'istituto del silenzio assenso solo al ricorrere di previsioni normative specifiche e nel rispetto di tutti i vincoli ordinamentali (cfr. Cons. Stato, n. 6591/2008). Risulta in sintonia con quanto appena ricordato il dato per cui esiste un principio di autonomia anche tra l'illecito urbanistico-edilizio e l'illecito paesaggistico, come anche un'autonomia tra i correlati procedimenti e regimi sanzionatori (cfr. Cons. Stato, n. 2150/2013)»;

- con ulteriore impegno argomentativo, Cons. Stato, sez. IV, n. 5663/2015 ha statuito che: «La mancanza di un'autorizzazione paesaggistica rende non eseguibile le opere in questione e ben giustifica, in caso di loro realizzazione, provvedimenti inibitori, e sanzionatorio - ripristinatori, quale un'ordinanza di riduzione in pristino. Più volte la giurisprudenza amministrativa ha affermato che la concessione edilizia può essere rilasciata anche in mancanza di autorizzazione paesaggistica, fermo restando che è inefficace, e i lavori non possono essere iniziati, finché non interviene il nulla osta paesaggistico. La giurisprudenza è inoltre costante nel ritenere che l'inizio dei lavori è subordinato all'adozione di entrambi i provvedimenti. (in termini v. Cons. Stato, sez. VI, 2 maggio 2005, n. 2073; Cons. Stato, sez. V, 11 marzo 1995, n. 376; Cons. Stato, sez. V, 1 febbraio 1990, n. 61; Cons. Stato, sez. II, 10 settembre 1997, n. 468; Consiglio di Stato sez. VI n. 547 del 10 febbraio 2006). La garanzia, quindi, che il territorio non venga compromesso da interventi assentiti con permesso di costruire ma privi di nulla osta paesaggistico, è data dall'impossibilità giuridica di intraprendere i lavori prima dell'acquisizione del necessario nulla osta paesaggistico. L'assoggettamento a vincolo paesaggistico delle opere e la necessità della presenza di un'autorizzazione non è stata messa in dubbio, nel caso di specie, nemmeno da parte ricorrente che non li ha sollevati come motivi di censura. Alla base di tale orientamento, riposa il convincimento per cui "l'autonomia strutturale dei due procedimenti, non consente di considerare la procedura per il rilascio del nulla osta quale "presupposto necessario" del procedimento per il rilascio della concessione edilizia, neppure nell'ipotesi di opere da realizzarsi su aree vincolate come bellezze di insieme" (Cons. Stato, sez. V, 11 marzo 1995, n. 376; Cons. Stato, sez. VI, 19 giugno 2001, n. 3242). Senonché, occorre osservare che: a) da un canto, tale costruzione è stata riduttivamente interpretata dalla Suprema Corte di Cassazione che (Cassazione civile, sez. I 7 aprile 2006, n. 8244) ha avuto modo di precisare che "ove l'area per la quale si è conseguito il titolo alla trasformazione edilizia, sia interessata da altri tipi di vincoli, a tutela di diversi interessi, e tra questi viene in considerazione il vincolo paesaggistico, che, in via generale, non conferisce al bene una condizione di intangibilità, ma richiede, a sua volta, un provvedimento abilitativo che dipende dall'accertamento di non incompatibilità della prospettata attività di trasformazione, rispetto all'interesse pubblico tutelato. Si suole argomentare, correttamente, che, in presenza del vincolo estetico-culturale, l'esercizio dell'attività costruttiva presuppone non solo la concessione edilizia, di competenza dell'autorità preposta al controllo delle costruzioni, ma anche il nulla-osta paesaggistico, rimesso, nel corso del tempo e dell'evoluzione del concetto di tutela dei valori culturali e ambientali, alla valutazione dell'autorità statale, e successivamente, in via di delega o, da ultimo, in virtù di vero e proprio conferimento di funzioni, dall'autorità regionale, e infine alla stessa autorità comunale per delega della regione. La necessità di un doppio titolo abilitativo osta alla qualificazione dello ius aedificandi come facoltà acquisita per effetto del rilascio della concessione edilizia, ove difetti l'autorizzazione paesaggistica: e viceversa, ove si sia conseguito il nullaosta da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo, il diritto all'attività costruttiva non può dirsi consolidato a favore del proprietario. L'autonomia dei due titoli, in nome della quale il giudice amministrativo può affermare che il mancato rilascio del nullaosta non legittima il Sindaco al ritiro della concessione edilizia, non toglie che l'inizio dei lavori in zona paesaggisticamente vincolata richiede il rilascio di ambedue i titoli"; a1) la giurisprudenza penale, poi, è stata da tempo stabilmente orientata nel ritenere che (Cass. pen., sez. III, 23 novembre 1999) per costruire in area vincolata non è sufficiente l'autorizzazione paesaggistica, ma occorre anche la concessione edilizia e che laddove l'autorizzazione manchi la concessione edilizia sia del tutto inefficace, e sia integrato il reato di cui all'art. 20 lett c. legge n. 47/1985 ed 1 sexies legge n. 431/1985 (Cass. pen., n. 10502/1999, n. 1093/1998, 6681/1998; di recente: Cass. pen., sez. III, 7 ottobre 2014, n. 952: "i climatizzatori/condizionatori d'aria costituiscono impianti tecnologici e, pertanto, se collocati all'esterno dei fabbricati, rientrano nel novero degli interventi edilizi definiti dall'art. 3 d.p.r. n. 380 del 2001, sicché la loro realizzazione o installazione, seppure non necessitante del permesso di costruire, è tuttavia soggetta a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) ai sensi dell'art. 22 d.p.r. cit., non rientrando tra gli interventi eseguibili senza alcun titolo abilitativo. In ogni caso, poiché anche l'attività edilizia c.d. libera deve essere attuata nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività

edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al d.lgs. n. 42 del 2004, ne consegue che ove l'installazione di condizionatore (già soggetta a SCIA) abbia luogo in zona sottoposta a vincolo paesaggistico, essa è da ritenersi condizionata anche a nulla-osta da parte dell'autorità preposta alla tutela del vincolo, derivando dal mancato rilascio dell'autorizzazione paesaggistica l'integrazione della fattispecie di reato prevista dall'art. 181 d.lgs. n. 42 del 2004); b) secondariamente, la giurisprudenza amministrativa più recente tende ad attenuare il regime di "separatezza" pervenendo all'affermazione secondo la quale (TAR Lazio, Roma, sez. II, 2 dicembre 2014, n. 12140 "è legittimo il provvedimento di annullamento in autotutela del titolo a costruire un locale servizio conseguito su denuncia di inizio attività edificatoria, in ragione del mancato preventivo intervento dell'autorizzazione paesaggistica necessaria per le costruzioni in zone soggette a vincoli ambientali" (così configurando, quindi un vizio di invalidità del titolo concessorio)»;

- ciò posto, alla luce delle coordinate ermeneutiche dianzi declinate, le opere contestate con l'ordinanza di demolizione n. [omissis], per il solo fatto di essere state assentite, limitatamente ai fini urbanistico-edilizi, col PdC n. [omissis], non avrebbero potuto reputarsi legittimate anche sotto il distinto ed autonomo profilo paesaggistico;

- di qui, dunque, l'insussistenza della necessità di rimuovere in autotutela i menzionati titoli edilizi propedeuticamente alla sanzione demolitoria, la quale, dacché appuntata sull'illecito paesaggistico, ha potuto legittimamente ingiungersi in via diretta senza l'intermediazione dell'invocato provvedimento autoannullatorio;

- a ciò si aggiunga che, alla stregua della relazione tecnica asseverata a corredo dell'istanza di permesso di costruire del [omissis], le opere assentite col [omissis] (rilasciato in accoglimento di quest'ultima) erano circoscritte alle divisioni, intonacature, tinteggiature, pavimentazioni e installazioni impiantistiche interne, nonché alle variazioni prospettiche derivanti dalle previste redistribuzioni interne, mentre non ricomprendevano la realizzazione delle facciate (muri perimetrali), le quali dovevano presumibilmente intendersi ancorate all'originario progetto di cui all'ormai decaduta c.e. del [omissis], ed ai parimenti scaduti titoli paesaggistico-naturalistici correlati;

- ma, se così è, giammai il [omissis] avrebbe potuto fornire l'invocata 'copertura' di legittimazione ad una tipologia di opere (tamponature esterne) necessitanti, per loro natura, dell'autorizzazione paesaggistica e, tuttavia, rimastene prive;

- sia aggiunga, altresì, quanto alla dedotta presentazione della SCIA del [omissis], avente per oggetto la scala metallica esterna di collegamento tra il primo e il secondo livello dell'edificio, che quest'ultima neppure figura espressamente colpita dall'adottata misura repressivo-ripristinatoria, donde l'inconferenza in parte qua delle proposizioni attoree;

Considerato, poi, che, per la sua natura di atto urgente dovuto e rigorosamente vincolato, non implicante valutazioni discrezionali, ma risolvendosi in meri accertamenti tecnici, fondato, cioè, su un presupposto di fatto rientrante nella sfera di controllo del soggetto interessato, l'ordinanza di demolizione neppure richiede apporti partecipativi di quest'ultimo, il quale, in relazione alla disciplina tipizzata dei procedimenti repressivi, contemplante la preventiva contestazione dell'abuso, ai fini del ripristino di sua iniziativa dell'originario assetto dei luoghi, viene, in ogni caso, posto in condizione di interloquire con l'amministrazione prima di ogni definitiva statuizione di rimozione d'ufficio delle opere abusive; tanto più che, in relazione ad una simile tipologia provvedimentale, può trovare applicazione l'art. 21 octies della l. n. 241/1990, che statuisce la non annullabilità dell'atto adottato in violazione delle norme sul procedimento, qualora, per la sua natura vincolata, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello concretamente enucleato (cfr., ex multis, Cons. Stato, sez. V, n. 6071/2012; sez. VI, n. 2873/2013; n. 4075/2013; sez. V, n. 3438/2014; sez. III, n. 2411/2015; sez. VI, n. 3620/2016; TAR Campania, Napoli, Napoli, sez. IV, n. 685/2015; sez. II, n. 1534/2015; Salerno, sez. II, n. 664/2015; n. 1036/2015; Napoli, sez. III, n. 4392/2015; n. 4968/2015; sez. VIII, n. 1767/2016; sez. IV, n. 4495/2016; n. 4574/2016; sez. III, n. 121/2017; n. 677/2017; sez. VI, n. 995/2017; sez. IV, n. 2320/2017; sez. VIII, n. 4122/2017; sez. III,

n. 5967/2017; Salerno, sez. II, n. 24/2018; Napoli, sez. III, n. 898/2018; n. 1093/2018; sez. IV, n. 1434/2018; n. 1719/2018; n. 2241/2018; TAR Lazio, Roma, sez. I, n. 2098/2015; n. 10829/2015; n. 10957/2015; n. 2588/2016; TAR Puglia, Lecce, sez. III, n. 1708/2016; n. 1552/2017);

Considerato, altresì, che l'ordinanza di demolizione è da ritenersi sorretta da adeguata e autosufficiente motivazione, allorquando – come, appunto, nella specie – sia rinvenibile la compiuta descrizione delle opere contestate (realizzazione delle tompagnature esterne e delle divisioni interne, dell'installazione degli infissi esterni ed interni, della realizzazione degli impianti idrici ed elettrici, delle sistemazioni esterne, quali camminamenti e pavimentazione) e l'individuazione delle violazioni accertate (interventi edilizi eseguiti in assenza della prescritta autorizzazione paesaggistica) (cfr., ex multis, Cons. Stato sez. IV, n. 2441/2007; n. 2705/2008; sez. V, n. 4926/2014; TAR Campania, Napoli, sez. VI, n. 5672/2014; sez. III, n. 1770/2015; n. 677/2017; Salerno, sez. II, n. 397/2017; Napoli, sez. III, n. 1303/2017; sez. IV, n. 1434/2017; sez. VIII, n. 2870/2017; sez. VII, n. 3447/2017; TAR Puglia, Lecce, sez. III, n. 1601/2016; TAR Basilicata, Potenza, n. 951/2016; TAR Piemonte, Torino, sez. I, n. 1435/2016);

Considerato, ancora, che:

- la propugnata riconducibilità delle opere contestate alle categorie A.1, A.2, A.10 e A12 dell'Allegato A al d.p.r. n. 31/2017 riviene dalla fuorviante parcellizzazione atorea del complesso unitario di interventi che – come perspicuamente desumibile dal raffronto tra la documentazione fotografica a corredo dell'esibita istanza di permesso di costruire prot. n. [omissis] e dell'esibita CILA del [omissis], da un lato, e la documentazione fotografica a corredo dell'esibito verbale di sopralluogo prot. n. [omissis], d'altro lato – ha condotto alla trasformazione del nudo impalcato (costituito dalle sole strutture portanti verticali ed orizzontali in cemento armato e dai solai, senza tompagnature esterne e tramezzature interne) realizzato in forza dell'originaria c.e. del [omissis], in un organismo edilizio strutturalmente, morfologicamente e funzionalmente diverso ed a sé stante rispetto ad esso (in quanto visibilmente dotato di muri perimetrali e divisorii, di balconate, di una scala esterna di collegamento dei due livelli, di pavimentazione e di sistemazioni esterne, nonché altrettanto visibilmente rifinito negli intonaci, nella tinteggiatura e negli infissi esterni e interni, negli impianti idrico, elettrico e di climatizzazione);

- alla rappresentazione strumentalmente frammentaria elargita da parte ricorrente si contrappone, cioè, la realizzazione di un intervento tanto pervasivo da imporre indefettibilmente, accanto all'emesso titolo edilizio (PdC n. [omissis]), anche il rilascio di una nuova ed apposita autorizzazione paesaggistica;

Considerato, infine che stante la natura plurimotivata dell'ordinanza di demolizione n. [omissis], l'acclarata legittimità della contestazione di assenza della prescritta autorizzazione paesaggistica induce a predicare l'inammissibilità del profilo di censura rivolto avverso l'ulteriore contestazione di assenza del prescritto nulla osta dell'Ente Parco: ciò, in quanto, in presenza di un atto sorretto da autonome ragioni giuridico-fattuali, è bastevole l'intangibilità anche di una sola delle argomentazioni poste a suo fondamento, perché l'atto medesimo possa resistere al richiesto sindacato giurisdizionale su di esso, con conseguente assorbimento – per carenza di interesse e per finalità di economia processuale – delle censure dirette a contestare ogni ulteriore nucleo motivazionale del provvedimento gravato;

Ritenuto, in conclusione, che:

- stante la sua ravvisata infondatezza, il ricorso in epigrafe va respinto;

- resta, comunque, salva la possibilità, per [omissis], di richiedere alla competente autorità tutoria una valutazione 'ora per allora' circa la compatibilità paesaggistica dell'intervento assentito giusta PdC [omissis] (sul punto, cfr. TAR Campania, Salerno, sez. II, n. 1094/2024 cit.), onde ricondurre alla piena legittimazione, semprché ne sussistano le condizioni, l'edificazione realizzata, e così scongiurare gli effetti demolitori del provvedimento impugnato;

- quanto alle spese di lite, appare equo disporre l'integrale compensazione tra le parti;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando, respinge il ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 12 giugno 2024 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Durante, Presidente

Olindo Di Popolo, Consigliere, Estensore

Laura Zoppo, Referendario

L'ESTENSORE

Olindo Di Popolo

IL PRESIDENTE

Nicola Durante

IL SEGRETARIO