

Pubblicato il 22/03/2023

N. 00654/2023 REG.PROV.COLL.

N. 01996/2022 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 Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1996 del 2022, proposto da:
Gaspare Proto, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Di Lieto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Amalfi, non costituito in giudizio;
Ministero della Cultura, Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Salerno e Avellino, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*,
rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale Salerno, domiciliata *ex lege* in Salerno, c.so Vittorio Emanuele, 58;

per l'annullamento

del diniego di autorizzazione paesaggistica, prot. n. 0018002 del 10.10.2022;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Cultura e della Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Salerno e Avellino;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 marzo 2023 la dott.ssa Gaetana Marena e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue;

FATTO e DIRITTO

Con atto ritualmente notificato e tempestivamente depositato nei termini di legge, il ricorrente epigrafato insorgeva avverso il provvedimento, prot. n. 0018002 del 10.10.2022, recante il diniego della richiesta di accertamento di compatibilità paesaggistica delle seguenti opere:

“una tettoia con struttura in alluminio e tegole (lunghezza mt. 3,15 circa; larghezza mt. 1,50 circa; altezza netta alla gronda mt. 2,55 circa; altezza netta al colmo mt. 2,65 circa), realizzata in pilastri tubolari di ferro con soprastante tettoia di coppi e tegole piane guarnite da grondaia in rame;

una tettoia con struttura in legno e in tegole posizionata sul pianerottolo di ingresso all'unità immobiliare (lunghezza mt. 3,55, larghezza mt. 1,20; altezza al colmo mt. 2,46 circa; altezza alla gronda mt. 2,20 circa”.

Il gravame è assistito dalle seguenti censure di illegittimità, variamente scandite nei diversi motivi di ricorso e così di seguito sintetizzate:

VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3 E 6 DEL D.P.R. 380/2001, COME SUCC. MOD. ED INT., DEGLI ART. 146, 149, 167 E 181 DEL D.LGS. 42/2004, DEL D.P.R. 31/2017 E DELL'ALLEGATO A, DEL D.LGS. 222/2016 E DELL'ART. 17 DELLA L.R. CAMP. 35/1987. ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITA', CARENZA ISTRUTTORIA,

TRAVISAMENTO DEI FATTI, ERRONEITÀ DEI PRESUPPOSTI E DI MOTIVAZIONE.

Secondo l'assunto attoreo, contrariamente a quanto asserito dalla Soprintendenza, le due tettoie non hanno comportato la creazione di superficie e volume e che, pertanto, non essendo in presenza di una "nuova opera" ma di un intervento manutentivo/pertinenziale, sono escluse dal conseguimento della sanatoria ai sensi del comma 4 dell'art. 167 del d.lgs. 42/2004.

VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3 E 6 DEL D.P.R. 380/2001, COME SUCC. MOD. ED INT., DEGLI ART. 146, 149, 167 E 181 DEL D.LGS. 42/2004, DEL D.P.R. 31/2017 E DELL'ALLEGATO A, DEL D.LGS. 222/2016 E DELL'ART. 17 DELLA L.R. CAMP. 35/1987. ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITA', CARENZA ISTRUTTORIA, TRAVISAMENTO DEI FATTI, ERRONEITÀ DEI PRESUPPOSTI E DI MOTIVAZIONE.

Secondo la prospettazione attorea, le opere in contestazione rientrano tra gli interventi di edilizia libera di cui al comma 1 e-quinquies del D.P.R. 380/2001 o tra gli interventi di manutenzione straordinaria di cui al comma 1, lett. b), del precedente art. 3, per cui non è necessario il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 11 E 13 DEL D.P.R. 31/2017 E DELL'ALLEGATO B.

ECCESSO DI POTERE PER TRAVISAMENTO DEI FATTI, ERRONEITÀ DEI PRESUPPOSTI E DI MOTIVAZIONE E CARENZA ISTRUTTORIA.

Il ricorrente si duole dell'illegittimità del censurato parere sfavorevole della Soprintendenza, perché emesso oltre il termine prescritto dall'art. 11 del D.P.R. 31/2017.

VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 6 E 37 DEL D.P.R. 380/2001-ILLEGITTIMITA' DERIVATA.

Secondo la ricostruzione attorea, sarebbe ravvisabile un'illegittimità derivata dall'ordinanza di demolizione 37/2020, ove fosse ritornata efficace la relativa ingiunzione di demolizione.

Si costituisce la Soprintendenza, depositando documentazione e memoria difensiva, nella quale, controdeducendo alle avverse prospettazioni di parte ricorrente, conclude per il rigetto del gravame.

Non resiste in giudizio il Comune intimato.

Con ordinanza collegiale del 12.01.2023, n. 20, questo TAR accoglieva l'istanza cautelare e, per l'effetto, sospendeva l'efficacia del provvedimento.

All'udienza pubblica del 15 marzo 2023, la causa è introitata per la decisione.

Il ricorso è accolto, sulla base delle seguenti considerazioni giuridiche.

Il Regolamento edilizio-tipo approvato in sede di Intesa Stato-Regioni, in attuazione dell'art. 4, comma 1-sexies del d. P.R. 6 giugno 2001, n. 380, pubblicato sulla G.U. n. 268 del 16 novembre 2016, individua le tettoie al più tra le c.d. superficie accessorie.

Il Consiglio di Stato, nella pronuncia del 2021, n. 3352, alla quale il Collegio intende aderire, si è così di seguito espressa:

«Come di recente chiarito dalla Sezione (Consiglio di Stato, Sez. VI, 6 aprile 2020, n. 2250), in materia di tutela paesaggistica, il rinvio ai concetti di volumetria e superficie utile, contenuto nell'art. 167 citato non può che interpretarsi nel senso di un rinvio al significato tecnico-giuridico che tali concetti assumono in materia urbanistico-edilizia, trattandosi di nozioni tecniche non già specificate dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, ma solo dalla normativa urbanistico-edilizia.

Con specifico riferimento alla nozione di "superfici utili", questo Consiglio ha precisato che "le nozioni tecniche in questione non sono specificate dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, ma solo dalle normative sulle costruzioni (in via esemplificativa e non esaustiva, circolare del Ministero dei lavori pubblici 23 luglio

1960, n. 1820; artt. 5 e 6 d.m. 2 agosto 1969; art. 3 d.m. 10 maggio 1977; art. 1 d.m. 26 aprile 1991; art. 6 d.m. 5 agosto 1994), dove la superficie utile (SU) coincide -in estrema sintesi- con l'area abitabile (superficie di pavimento degli alloggi misurata al netto di murature, pilastri, tramezzi, sguinci, vani di porte e finestre, di eventuali scale interne, di logge e balconi) mentre per superficie accessoria (SA) si intendono le parti dell'edificio destinate ad accessori e servizi (cantine, locali tecnologici, vano ascensore e scale, terrazze, balconi, logge e quant'altro)" (Consiglio di Stato, sez. VI, 1 dicembre 2014, n. 5932; cfr. anche Consiglio di Stato, sez. VI, 13 maggio 2016, n. 1945).

La necessità di distinguere le nozioni di superficie utile e di superficie accessoria trova attuale conferma nel Regolamento edilizio-tipo approvato in sede di Intesa Stato-Regioni, in attuazione dell'art. 4, comma 1-sexies del d. P.R. 6 giugno 2001, n. 380, pubblicato sulla G.U. n. 268 del 16 novembre 2016, comunque invocabile quale parametro esegetico nell'interpretazione della pertinente disciplina edilizia.

Come rilevato da questo Consiglio, tale intervento è stato reso necessario al fine di "omogeneizzarne gli ambiti definatori, ponendo ordine nel variegato linguaggio utilizzato nella prassi degli uffici comunali, rispondente o meno a specifiche indicazioni regolamentari o urbanistiche locali" (Consiglio di Stato, sez. VI, 10 gennaio 2020, n. 241).

Il riferimento a tali definizioni uniformi risulta, quindi, utile al fine di individuare il paradigma cui ricondurre, almeno astrattamente, l'intervento realizzato, alla stregua di quanto emergente dalla documentazione in atti.

Per quanto più di interesse, alla stregua di quanto emergente dal Regolamento edilizio-tipo:

- la superficie utile è rappresentata dalla sola superficie di pavimento degli spazi di un edificio misurata al netto della superficie accessoria e di murature, pilastri, tramezzi, sguinci e vani di porte e finestre;

- la superficie accessoria è, invece, rappresentata dalla superficie di pavimento degli spazi di un edificio aventi caratteri di servizio rispetto alla destinazione d'uso della costruzione medesima, misurata al netto di murature, pilastri, tramezzi, sguinci e vani di porte e finestre, comprendente, a titolo esemplificativo, anche i ballatoi, le logge, i balconi e le terrazze.

Per l'effetto, posto che l'art. 167 D. Lgs. n. 42 del 2004 ha riguardo, quale causa generale ostativa alla sanatoria alle sole superfici utili, considerato che tali superfici escludono quelle accessorie, deve ritenersi che nel caso di specie l'ampliamento di superfici accessorie esterne (qualificabili come balconi o ballatoi o terrazze), sebbene sussumibili sotto la nozione di superfici utili lorde ai sensi di quanto previsto dalla normativa urbanistica comunale citata, non integrava gli estremi della superficie utile ai sensi dell'art. 167 D. Lgs. n. 42 del 2004, non potendo, dunque, ritenersi di per sé come ostativo all'avvio del procedimento di autorizzazione postuma paesaggistica, comunque necessario facendosi questione di opere comportanti un mutamento dello stato dei luoghi esterni, in relazione alle quali occorre, dunque, verificare la sua compatibilità con i valori paesaggistici espressi dall'area in cui l'intervento edilizio è stato realizzato».

Inconferente si appalesa al Collegio il richiamo, profilato dalla difesa erariale, nella memoria difensiva, alla sentenza del Consiglio di Stato dell'11 gennaio 2023, n. 33.

Valgono, sul punto, le argomentazioni che seguono.

Le tettoie non sono anzitutto paragonabili, essendo quella descritta nella sentenza del 2023 come avente “una «superficie coperta pari ad oltre 500 mq», in considerazione sia del vincolo paesaggistico (per l'intervenuta creazione di 'superfici utili', secondo la definizione di cui alla circolare del Ministero per i Beni e le Attività culturali n. 33, del 26 giugno 2009), sia dei vincoli derivanti dal P.A.I. (attesa la mancata prova dell'impossibilità di localizzare diversamente le strutture nell'ambito dell'azienda agricola)”.

Le tettoie in contestazione nel presente gravame, invece, sono così enucleate a livello strutturale:

la prima, in alluminio e tegole, con lunghezza mt. 3,15 circa; larghezza mt. 1,50 circa; altezza netta alla gronda mt. 2,55 circa; altezza netta al colmo mt. 2,65 circa;

la seconda in legno e in tegole, invece, con una lunghezza mt. 3,55, larghezza mt. 1,20; altezza al colmo mt. 2,46 circa; altezza alla gronda mt. 2,20 circa.

Vale, altresì, soggiungere che la sentenza del 2023 si limita ad una mera affermazione di principio, nella parte in cui assume che:

“Le qualificazioni giuridiche rilevanti sotto il profilo urbanistico ed edilizio non sono automaticamente trasferibili quando si tratti di qualificare le opere sotto il profilo paesaggistico. Ciascun costruito normativo deve essere, infatti, osservato con la ‘lente’ del suo specifico contesto disciplinare (per questo stesso motivo, ad esempio, i volumi c.d. ‘tecnici’, per quanto irrilevanti sotto il profilo urbanistico-edilizio, soggiacciono invece al divieto di rilascio dell’autorizzazione paesaggistica in sanatoria, il quale tutela il diverso interesse alla percezione visiva dei manufatti, del tutto a prescindere dalla loro destinazione d’uso).

La conclusione, del resto, è avvalorata dalla stessa lettera dell’art. 167 del d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 che si riferisce – disgiuntivamente – alla creazione di «superfici utili o volumi».

3.3.– Vale poi la pena osservare che le opere in questione sarebbero rilevanti anche dal punto di vista strettamente edilizio.

Secondo la giurisprudenza, la costruzione di tettoie di consistenti dimensioni (come quelle contestate nel presente giudizio), comportanti una perdurante alterazione dello stato dei luoghi e incidenti per sagoma, prospetto, volumetria e materiali impiegati in modo stabile e duraturo sull’assetto urbanistico-edilizio del territorio, necessita del preventivo rilascio del permesso di costruire (cfr., ex plurimis,

Consiglio di Stato sez. VI, 13 aprile 2021, n. 3005; Sez. IV, 8 agosto 2019, n. 5637; Sez. VI, 5 agosto 2013, n. 4086)”.

Infatti, nel concreto essa afferma che: “non potrebbe invocarsi la nozione di «pertinenza» in senso urbanistico, la quale è applicabile soltanto ad opere di modesta entità e accessorie rispetto ad un’opera principale, quali ad esempio i piccoli manufatti per il contenimento di impianti tecnologici et similia, ma non anche opere che, dal punto di vista delle dimensioni e della funzione, si connotino per una propria autonomia rispetto all’opera cosiddetta principale e non siano coesenziali alla stessa, tale, cioè, che non ne risulti possibile alcuna diversa utilizzazione economica (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 4 gennaio 2016, n. 19; Sez. VI, 24 luglio 2014, n. 3952; Sez. V, 12 febbraio 2013, n. 817; Sez. IV, 2 febbraio 2012, n. 615)”.

Ed invero, traslando le coordinate ermeneutiche nella fattispecie in esame, il diniego gravato si appalesa al Collegio illegittimo.

Le opere in contestazione, per le quali si nega la sanatoria, sono certamente di modesta entità ed hanno natura accessoria, e, come tali, non sono incluse dal glossario tra le superfici utili.

Già, peraltro, in sede cautelare, si è rimarcato che per queste tipologie di opere non opera il divieto automatico di sanatoria, ma occorre sempre una valutazione in concreto del merito paesaggistico.

Le predette considerazioni conducono il Collegio ad accogliere il gravame.

Stante la peculiarità della fattispecie, le spese di giudizio possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania- Sezione Staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l’effetto, annulla il provvedimento, prot. n. 0018002 del 10.10.2022.

Spese compensate.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 15 marzo 2023 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Durante, Presidente

Olindo Di Popolo, Consigliere

Gaetana Marena, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Gaetana Marena

IL PRESIDENTE
Nicola Durante

IL SEGRETARIO