

Pubblicato il 08/07/2025

N. 05897/2025REG.PROV.COLL.
N. 07833/2023 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 Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7833 del 2023, proposto da Rosanna Onesto, rappresentata e difesa dagli avvocati Raffaele Troiano, Alfonso Giaquinto, Ciro Manfredonia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Torre del Greco, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Adriano Licenziati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Michele Dentice, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (Sezione Terza) n. 866/2023.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Torre del Greco;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 aprile 2025 il Cons. Raffaello Sestini e udito per le parti l'avvocato Adriano Licenziati

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 - L'appellante, che ha acquistato un appartamento nel Comune di Torre del Greco, in area sottoposta a vincolo paesaggistico, propone appello contro la sentenza, indicata in epigrafe, n. 866/2023 emessa dal TAR per la Campania, sede di Napoli, Sezione Terza, con la quale è stato respinto il suo ricorso per l'annullamento dell'ordinanza comunale n. 626 del 31 luglio 2018, di demolizione della veranda abusiva realizzata dal suo dante causa sul terrazzo dell'appartamento e di altri abusi minori.

In particolare, secondo l'ordinanza di demolizione impugnata in primo grado gli abusi erano i seguenti: *"1) diversa distribuzione degli spazi interni"*, infatti l'unità immobiliare secondo la licenza edilizia era costituita da *"ingresso, due stanze, cucina, bagno e terrazza"* mentre *"attualmente vi sono: ingresso, salottino, due stanze, cucina, bagno e veranda"*. Le stanze *"sono collegate fra loro da un corridoio largo circa ml 1,20"*. Inoltre, prosegue il Comune, *"2) dal confronto della planimetria allegata alla licenza e lo stato dei luoghi, sul lato Torre Annunziata, il volume di circa mq 3,75 per un'altezza di circa ml 2,50 è stato demolito, creando così un unico balcone di superficie di circa mq 9,55; (omissis) 3) chiusura dell'intera superficie indicata al punto 2), da vetrate in pvc bianco poste sul muro preesistente del balcone. Il muretto è alto circa ml 0,95 e le vetrate hanno un'altezza di circa" ml 2,22. La veranda, allo stato dei luoghi ha una destinazione di cucina"*. All'esterno, viene inoltre rilevato un *"cambio prospettico lungo il prospetto lato mare. Sono state realizzate due vani finestra, la prima in corrispondenza dell'attuale stanzetta e la seconda nell'attuale bagno"* mentre *"lungo il lato Torre Annunziata, è stato chiuso il vano porta che conduceva al volume posto sul balcone"*

(come descritto al punto 2) e attualmente è presente una nicchia, nella quale è posto un armadietto”.

Il Comune si è costituito in giudizio e vi è stato scambio di memorie.

L'appello è in parte fondato e per la restante parte deve essere respinto, come di seguito meglio indicato.

2 – In particolare, l'appellante è proprietaria dell'unità abitativa sita al terzo piano dello stabile in via Vittorio Veneto n. 21 nel Comune di Torre del Greco, avendolo acquistato in data 2 maggio 2000 dai sig.ri Michele Dentice e Maria Cristina Scala. Un vicino effettuava una segnalazione che esitava in un sopralluogo dei tecnici dell'Ottavo Settore del Comune di Torre del Greco nel mese di giugno 2018, dal quale emergevano (relazione del 9 luglio 2018) difformità rispetto alla licenza edilizia. L'interessata depositava, in data 11 luglio 2018 la documentazione attestante che l'appartamento si trovava al momento dell'acquisto nelle stesse condizioni rilevate nel momento del sopralluogo, così come risultante dal rogito notarile di acquisto e dalle allegate tabelle millesimali, dalla scheda catastale n. 28099 del 9 dicembre 1983 N.C.E.U., dalla D.I.A. presentata presso l'Ufficio Tecnico del Comune di Torre del Greco in data 5 gennaio 2001 dall'amministratore del condominio con annessi allegati fotografici rappresentativi delle facciate dello stabile e dalla comunicazione di fine lavori del 5 dicembre 2001.

3 - Con ordinanza n. 626 del 31 luglio 2018, il dirigente del Settore Urbanistica del Comune di Torre del Greco ingiungeva al sig. Michele Dentice, in qualità del precedente proprietario, e alla sig.ra Rosanna Onesto, quale attuale proprietaria, la demolizione delle opere abusive consistenti nella realizzazione di una veranda mediante la chiusura del preesistente balcone, nel mutamento prospettico attraverso la realizzazione di due vani finestra e nella chiusura del vano porta che conduceva ad un volume prima esistente sul balcone, considerati i vincoli paesaggistico, sismico e idrogeologico esistenti sull'area, con l'avvertenza che, in caso di inottemperanza, decorsi 90 giorni l'opera e l'area di sedime sarebbero stati gratuitamente acquisiti di diritto al

patrimonio comunale ai sensi dell'art. 31, comma 3 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (t.u. edilizia).

4 – L'attuale appellante, nella qualità di proprietaria dell'appartamento oggetto dei provvedimenti sanzionatori adottati dal comune, proponeva ricorso al TAR deducendo quattro motivi di ricorso, così riassumibili:

a) lamentava in primo luogo di essere destinataria dell'ordinanza di demolizione in quanto attuale proprietaria sebbene non fosse l'autrice degli abusi;

b) deduceva, poi, la lesione del legittimo affidamento asseritamente formatosi in quanto il Comune non aveva mai eccepito alcunché sull'illegittimità delle opere, sebbene già nel 2001 l'odierna appellante avesse trasmesso una D.I.A. concernente lavori sulle finestre e sulla veranda e nonostante che lo stesso tipo di veranda fosse presente in tutte le abitazioni della medesima verticale.

c) contestava inoltre la violazione dell'art. 1 della legge n. 689/1981, in quanto gli abusi sarebbero stati realizzati in data anteriore all'entrata in vigore del testo unico sull'edilizia e non avrebbero potuto essere sanzionati alla stregua della citata normativa.;

d) deduceva altresì la violazione dell'art. 15 della legge n. 10/1977 e di plurimi articoli del t.u. edilizia poiché la diversa disposizione degli spazi interni non avrebbe potuto essere sanzionata con l'ordinanza demolitoria, essendo l'intervento realizzabile tramite semplice autorizzazione edilizia (d.i.a./s.c.i.a.) e non producendo lo stesso alcun incremento planivolumetrico;

e) la sanzione demolitoria sarebbe stata inapplicabile anche alla veranda, stante la sua natura pertinenziale;

f) sul piano procedurale, lamentava infine la violazione dell'art. 31 del D.P.R. n. 380/2001 poiché nell'ordine demolitorio non veniva specificata l'area eventualmente oggetto dell'acquisizione a titolo gratuito al patrimonio del Comune in caso di inottemperanza, nonché per l'assenza del parere obbligatoria della commissione edilizia integrata ex l.r. n. 10/1982, in asserita

violazione dell'art. 82 del D.P.R. n. 616/1977, dell'art. 6 della l.r. Campania n. 65/1981, della l.r. Campania n. 1071982 e del d.lgs. n. 490/1999.

5-Il TAR respingeva il ricorso, non statuendo sulle spese attese la mancata costituzione in giudizio del Comune resistente, avendo considerato, in sintesi, quanto segue:

a) in primo luogo, ricordava che il presupposto dell'ordinanza di demolizione è l'accertamento di una situazione dei luoghi contrastante con quella prevista dalla strumentazione urbanistico-edilizia, indipendentemente dalla sussistenza in capo dell'attuale proprietario, destinatario del provvedimento sanzionatorio, della qualità di autore dell'abuso, poiché, con l'acquisto dell'immobile, il nuovo proprietario subentra in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi relativi al bene trasferito;

b) inoltre, il decorso del tempo non poteva aver alcun effetto sull'affidamento relativo al mantenimento ad una situazione di fatto abusiva.

c) pertanto, il Comune altro non avrebbe potuto fare che esercitare i poteri sanzionatori previsti dalla normativa vigente, in disparte l'epoca di realizzazione dell'abuso, considerati anche i molteplici vincoli ai quali era sottoposta l'area;

d) facendo applicazione dell'art. 32 comma 3 del t.u. edilizia, il TAR qualificava, poi, l'intervento sulla distribuzione interna come "*variazione essenziale*" e riteneva che andasse valutato e sanzionato ai sensi dell'art. 31 del medesimo testo unico;

e) respingeva altresì la doglianza concernente la mancata indicazione dell'area da acquisire in caso di inottemperanza, ritenendo, sulla scorta della giurisprudenza citata, che potessero essere anche successivamente indicate in fase di accertamento dell'inottemperanza.

f) infine, riteneva che la legge regionale n. 10/1982 fosse stata abrogata dalla l.r. n. 16/2014 a decorrere dall'entrata in vigore del Piano Paesaggistico Regionale, mentre l'art. 27 del d.P.R. n. 380/2001 non comportava l'obbligo

per l'amministrazione comunale di acquisire il parere della commissione edilizia.

6 - Avverso detta sentenza, l'odierna appellante propone i seguenti quattro motivi d'appello:

I) "Error in iudicando. Violazione dell'art. 3 l. 241/1990. Eccesso di potere per carenza di motivazione ed istruttoria. Violazione e falsa applicazione dell'art. 97 Cot. Violazione del giusto procedimento di legge e del principio di ragionevole durata del procedimento amministrativo. Violazione del legittimo affidamento e della buona fede".

Con il primo motivo, l'appellante lamenta la mancata valutazione della violazione dell'affidamento che si sarebbe ingenerata, per un duplice ordine di ragioni, riferite sia al lungo lasso di tempo trascorso, sia alla propria estraneità alla realizzazione delle opere abusive, a fronte di un comportamento ambiguo dell'Amministrazione che nulla aveva eccepito a fronte della documentazione trasmessa nel 2001 in occasione del rifacimento delle facciate dello stabile;

II) "Error in iudicando. Violazione dell'art. 1 della l. 689/1981 – Violazione del principio di legalità – Falsa applicazione degli artt. 3, 22, 27, 31, 32 e 37 del D.P.R. 6 giugno 2001, n 380".

Con il secondo motivo, si deduce l'inapplicabilità, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 689/1981, delle norme previste dal D.P.R. n. 380/2001, essendo state le opere realizzate anteriormente al 9 novembre 1983 (data dell'accatastamento) e, comunque, antecedentemente all'anno 2000;

III) "Error in iudicando. Violazione dell'art. 15 l. 10/1977 – Falsa applicazione degli artt. 3, 22, 27, 31, 32 e 37 del D.P.R. 6 giugno 2001, n 380. Eccesso di potere per difetto di presupposto ed istruttoria".

Con il terzo motivo si deduce l'erronea mancata considerazione della illegittimità dell'ordine demolitorio in quanto le opere realizzate non richiederebbero il previo permesso di costruire. In particolare, per quanto riguarda la diversa distribuzione degli spazi interni, le opere sarebbero da qualificarsi come interventi di manutenzione ordinaria ai sensi dell'art. 3 del medesimo testo unico. Verrebbe quindi a mancare il collegamento funzionale

tra le modifiche interne e la realizzazione della veranda, non essendo possibile l'effettuazione unitaria degli interventi abusivi realizzati;

IV) "Error in iudicando. Violazione ed erronea applicazione dell'art. 31 D.P.R. n. 380/2001. Violazione del giusto procedimento di legge. Difetto di istruttoria. Eccesso di potere".

Con il quarto motivo d'appello, l'appellante deduce infine l'erroneità della reiezione dell'ultima censura di primo grado, concernente l'illegittimità del provvedimento demolitorio per la mancata indicazione della superficie e l'area di sedime che sarebbe oggetto di acquisizione gratuita al patrimonio del Comune in caso di inottemperanza.

7 –L'appello è infondato, e deve essere respinto, con riferimento al primo, secondo e quarto motivo, ovverosia quanto alle censure concernenti i profili procedurali relativi alla disposta demolizione della veranda realizzata sul balcone.

7.1 - Viene in primo luogo in rilievo il principio di diritto pronunciato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza n. 9/2017 secondo cui *"il provvedimento con cui viene ingiunta, sia pure tardivamente, la demolizione di un immobile abusivo e giammai assistito da alcun titolo, per la sua natura vincolata e rigidamente ancorata al ricorrere dei relativi presupposti in fatto e in diritto, non richiede motivazione in ordine alle ragioni di pubblico interesse (diverse da quelle inerenti al ripristino della legittimità violata) che impongono la rimozione dell'abuso. Il principio in questione non ammette deroghe neppure nell'ipotesi in cui l'ingiunzione di demolizione intervenga a distanza di tempo dalla realizzazione dell'abuso, il titolare attuale non sia responsabile dell'abuso e il trasferimento non denoti intenti elusivi dell'onere di ripristino."*

Sono pertanto manifestamente infondate le censure che intendono dare un qualche rilievo all'assenza di responsabilità in capo alla sig.ra Rosanna Onesto in relazione alla commissione degli abusi e alla protratta inerzia del Comune nel sanzionarli.

7.2 – In particolare, la citazione della suindicata pronuncia dell'Adunanza Plenaria riportata nell'atto di appello si limita a riportare un passo della

sentenza che, nella descrizione in fatto, cita la tesi secondo cui *“Deve tuttavia essere fatta salva l’ipotesi in cui, per il lungo lasso di tempo trascorso dalla commissione dell’abuso e il protrarsi dell’inerzia dell’Amministrazione preposta alla vigilanza, si sia ingenerata una posizione di affidamento nel privato: ipotesi - questa - in relazione alla quale si ravvisa un onere di congrua motivazione”*, solo per citare il diverso orientamento giurisprudenziale cui quel giudice ha, all’epoca, ritenuto di non aderire.

7.3- Alla stregua della predetta giurisprudenza, dunque, la natura abusiva dell’aumento di volume ottenuto con la realizzazione della veranda comporta la legittimità dell’ordine demolitorio emanato dall’Amministrazione, a nulla rilevando né l’estraneità della attuale acquirente agli abusi perpetrati dal dante causa (salvo ogni eventuale profilo risarcitorio), né il contesto urbano caratterizzato da numerosi analoghi abusi, né la (grave) tardività dell’azione amministrativa, né la circostanza che la stessa si stata compulsata da una segnalazione di un privato asseritamente mosso da un *animus* di ritorsione. Il primo motivo d’appello va pertanto respinto.

7.4- Ugualmente non fondato è il secondo motivo d’appello, relativo alla commissione degli abusi in data anteriore all’entrata in vigore del D.P.R. n. 380/2001, posto che *“tale circostanza non comporta l’inapplicabilità della disciplina normativa recata dal DPR n. 380/01 richiamata nell’ordine di ripristino, trattandosi della disciplina vigente al momento dell’esercizio del potere repressivo, a fronte di un illecito avente natura permanente”*. Infatti, *“la natura della sanzione demolitoria, finalizzata a riportare in pristino la situazione esistente e ad eliminare opere abusive in contrasto con l’ordinato assetto del territorio, impedisce di ascrivere la stessa al genus delle pene afflittive, cui propriamente si attaglia il divieto di retroattività.”* (Cons. Stato, sez. VI, sent. 2418/2022). Quindi, *“allorquando il Comune eserciti il potere repressivo a distanza di tempo dalla commissione dell’abuso, la disciplina sanzionatoria applicabile è quella vigente al momento dell’esercizio del potere sanzionatorio”* Cons. Stato, sez. II, sent. N. 4154/2021).

7.5 – Neppure può essere accolto, da ultimo, il quarto motivo d'appello, con il quale si è impugnata l'ordinanza di demolizione per non aver indicato, ai sensi dell'art. 31, comma 2, del t.u. edilizia, l'area che verrebbe acquisita al patrimonio del Comune in caso di inottemperanza, rinviando la questione alla successiva fase di esecuzione dell'ordinanza, dovendo in tale fase il Comune valutare, anche su istanza della parte interessata, la possibilità sotto un profilo di sicurezza statica e di decoro urbano, di una integrale demolizione ovvero di un ripristino, assistito da una eventuale “conversione pecuniaria”, coerente con lo stato degli immobili posti lungo la medesima visuale e con la valorizzazione del vincolo tutelato nel particolare contesto urbano avuto particolare riguardo, nella fattispecie considerata, alla dedotta -ma allo stato non verificata- interruzione di una ordinata serie di identiche verande abusive, ove le altre verande non siano più suscettibili di demolizione. Solo a quel punto, dunque, potranno essere puntualmente indicate le aree interessate dalle demolizioni ai fini della loro eventuale acquisizione al patrimonio indisponibile del Comune.

8 – L'appello merita, viceversa, parziale accoglimento quanto alla censura, dedotta con il terzo motivo d'appello, avverso l'ordine demolitorio riguardante la diversa dislocazione degli spazi interni e la modifica delle preesistenti aperture sul balcone.

8.1 - Occorre rilevare come, ai sensi dell'articolo 31, comma 1, del t.u. edilizia: *“Sono interventi eseguiti in totale difformità dal permesso di costruire quelli che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche, planovolumetriche o di utilizzazione da quello oggetto del permesso stesso, ovvero l'esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel progetto e tali da costituire un organismo edilizio o parte di esso con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile”*. Ai sensi dell'art. 12 delle *“Disposizioni sulla legge in generale”*, il criterio primario di interpretazione della legge è quello letterale (Cons. Stato, Ad. Plen., sent. 1/2025), e pertanto, alla luce della citata previsione normativa, la diversa dislocazione degli spazi interni non comporta la realizzazione di alcun

organismo edilizio caratterizzato da differenze planovolumetriche tali da giustificare l'applicabilità della sanzione demolitoria, ove non incida su elementi strutturali o sia comunque suscettibile di determinare un maggiore carico abitativo o un maggiore consumo del suolo.

8.2 – Nella specifica fattispecie considerata, assume rilievo dirimente la considerazione che l'Amministrazione prima, e poi il TAR, non evidenziano un preciso “collegamento funzionale” fra la costruzione della nuova veranda sul balcone, con conseguente abbattimento di una precedente volumetria, da un lato, e, dall'altro, gli interventi interni che, secondo la descrizione effettuata dallo stesso Comune, hanno comportato una mera riorganizzazione dei volumi interni, con lo spostamento delle tramezzature interne e la creazione di un nuovo piccolo ambiente collegato da un breve corridoio, di modo che un “salottino” si aggiunge ai precedenti due vani, cucina e bagno.

8.3 - Risulta, conseguentemente, erronea la valutazione del TAR per il quale, trattandosi di zona vincolata, tutti gli interventi compiuti costituiscono comunque “variazioni essenziali”. Infatti, e questo appare essere il punto determinante, il vincolo considerato al fine di far valutare la natura “*essenziale*” del complessivo intervento edilizio, è un vincolo paesaggistico, riferito dunque all'assetto e al decoro urbano discendenti dalle attuali consistenze e qualità architettoniche dell'intera area edificata in esame, di modo che le modifiche solo interne ad una singola unità immobiliare, non percepibili dall'esterno nel contesto visuale edilizio ed urbanistico di riferimento ed inidonee a generare un maggiore carico abitativo o comunque un maggiore consumo del suolo, da un lato sono oggi riconducibili alla “edilizia libera” e, dall'altro, devono ritenersi non rilevanti, ed a maggior ragione “non essenziali”, ai fini della tutela del vincolo alla stregua di un generalissimo criterio di ragionevolezza, proporzionalità e sussidiarietà dell'intervento pubblico rispetto alla sfera di autonomia privata. I

8.4 - Pertanto il terzo motivo di appello va accolto, con il conseguente annullamento degli atti impugnati per la sola parte in cui si riferiscono agli

interventi edilizi comportanti una diversa distribuzione degli spazi interni

8.5 – A considerazioni in parte diverse si presta l'apertura di due nuove finestre sul prospetto lato mare, che peraltro è stata inclusa nell'ordine di demolizione senza motivare circa la loro incidenza su elementi strutturali oppure circa la conseguente alterazione del prospetto esterno della facciata dell'edificio, così come sarebbe stato viceversa necessario, considerato che le due aperture si affacciano, secondo quanto acquisito in atti, su un lastrico di proprietà esclusiva della appellante e interessano un prospetto che, sempre secondo quanto finora acquisito in atti, sarebbe caratterizzato, a tutti gli altri piani, dalla presenza di verande, si riferisce ormai condonate, che ne avrebbero alterato la originaria fisionomia.

8.6 – Su tale ultimo punto, premessa la odierna carenza di motivazione dell'atto -che quindi va annullato anche *in parte qua-*, restano dunque salvi gli eventuali futuri motivati provvedimenti dell'amministrazione, che potrebbero a propria volta indirettamente incidere sulla destinazione d'uso, e quindi sulla abitabilità, dei locali risultanti dai pur legittimi interventi interni sopra considerati.

9 – La reciproca soccombenza giustifica, infine, la compensazione fra le parti delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte e in parte lo respinge, e per l'effetto accoglie solo in parte, e per la restante parte respinge, il ricorso di primo grado nei sensi e per gli effetti di cui in motivazione.

Compensa fra le parti le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore

Pietro De Berardinis, Consigliere

L'ESTENSORE

Raffaello Sestini

IL PRESIDENTE

Marco Lipari

IL SEGRETARIO