

I Jolly in pillole

*Sulla qualificazione di un murales come
intervento edilizio di manutenzione
straordinaria*

*Cons. Stato, sez. VI, 7 febbraio 2023,
n. 1289*



<https://www.youtube.com/anzanisimona>

a cura di Simona Anzani

La realizzazione di un **dipinto murale a carattere decorativo** determina la **trasformazione della facciata dell'edificio** e, come tale, **non può essere qualificata come intervento di manutenzione ordinaria** ma va qualificata come **intervento di manutenzione straordinaria**; essa comporta infatti una **irreversibile trasformazione**, anche solo visiva, **del territorio**, in quanto **destinata a permanere nel tempo** secondo la **volontà del realizzatore o del proprietario dell'immobile**, il quale deciderà se rimuoverla e quando rimuoverla.

Fatto

- il Comitato civico del quartiere comunicava, a mezzo p.e.c., al Presidente della seconda Municipalità di Napoli e all'Assessore alla Manutenzione urbana della medesima municipalità l'intenzione di realizzare sulla facciata esterna di un palazzo, un dipinto murale i, allegando a detta comunicazione il parere favorevole ed il formale consenso dei condomini;
- il soggetto riprodotto era un adolescente del quartiere deceduto in circostanze connesse allo svolgimento di una rapina;
- alla comunicazione seguivano numerosi contatti epistolari che vedevano coinvolti i suddetti Presidente e Assessore della seconda Municipalità nonché l'Assessore ai lavori pubblici della stessa municipalità, il Comando provinciale dell'Arma dei Carabinieri (che chiedeva documentazione in merito all'iniziativa);
- il dipinto murale in questione veniva effettivamente realizzato (da una nota street-artist);
- con determina dirigenziale il Comune di Napoli, Area urbanistica, Servizio anti-abusivismo e condono edilizio, Settore anti-abusivismo edilizio, ordinava il ripristino dello stato dei luoghi ai sensi dell'art. 27 d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 per numerosi motivi ostativi;
- ricevuto il suddetto provvedimento il Condominio per il tramite del proprio amministratore condominiale presentava istanza di autotutela ai competenti uffici comunali al fine di ottenere l'annullamento in sede amministrativa dell'ordine di rimozione del dipinto murale, ma a tale istanza non seguiva risposta da parte dell'amministrazione;
- a seguito di formale richiesta presentata dal suddetto amministratore condominiale, la Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio di Napoli esprimeva il proprio parere in merito dichiarando che il fabbricato sul quale è stato realizzato il dipinto murale non risulta essere sottoposto a vincoli storico-artistici e monumentali, nè di interesse artistico, storico, archeologico.

- il Condominio quindi presentava presso il competente Ufficio comunale una C.I.L.A. in sanatoria, che veniva dichiarata improcedibile con disposizione dirigenziale dello Sportello unico edilizia;
- il Condominio proponeva ricorso dinanzi al TAR per la Campania chiedendo l'annullamento dell'ordine di rimozione del dipinto murale;
- nella pendenza del giudizio interveniva il nulla-osta della Soprintendenza in risposta ad una nuova istanza, presentata dal Condominio ed il Condominio presentava una nuova C.I.L.A. in sanatoria;
- con disposizione dirigenziale anche la seconda C.I.L.A. in sanatoria era dichiarata improcedibile e inefficace la comunicazione tardiva di inizio lavori dallo Sportello unico dell'edilizia;
- il Condominio proponeva quindi ricorso per motivi aggiunti nei confronti dei due provvedimenti intervenuti con i quali lo Sportello unico dell'edilizia aveva dichiarato improcedibili le due C.I.L.A. presentate a sanatoria della realizzazione del dipinto murale.
- Il TAR per la Campania in parte dichiarava improcedibile e in parte respingeva sia il ricorso introduttivo che il ricorso recante motivi aggiunti siccome proposti dal Condominio oggi appellante.

Oggetto della impugnazione:

Richiesta di riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, che ha respinto il ricorso introduttivo nonché il ricorso recante motivi aggiunti proposti dall' amministratore del Condominio, tesi a chiedere l'annullamento di una serie di atti e/o provvedimenti.

In particolare:

- a) la determina dirigenziale con la quale è stato disposto l'**ordine di ripristino dello stato dei luoghi** ex art. 27 d.lgs. n. 380/2001 per un'opera abusiva realizzata sulla facciata di un fabbricato;
- b) la disposizione dirigenziale emessa dal Comune di Napoli, Servizio sportello unico edilizia, di **rigetto dell'istanza di CILA in sanatoria** dell'opera murale realizzata sulla facciata dell'immobile;
- c) la disposizione dirigenziale emessa dal Comune di Napoli, Servizio sportello unico edilizia, **di rigetto della seconda istanza di CILA in sanatoria** della suddetta opera murale.

Motivi di impugnazione

1. Error in iudicando: **Erroneità della sentenza per carenza ed illogicità della motivazione nella parte in cui rigetta la censura di violazione dell'art. 7 e ss. l. 241/1990 in tema di obbligo di comunicazione di avvio del procedimento all'interessato.**
La determina dirigenziale emessa dal Comune di Napoli, Servizio anti-abusivismo, *“non è stata preceduta dalla formale comunicazione di avvio del relativo procedimento amministrativo, quanto più necessaria nel caso di specie dal momento che “una formale comunicazione di avvio del procedimento amministrativo avrebbe, innanzitutto, messo nella condizione il Condominio, per il tramite del suo rappresentante, di avviare ben prima le pratiche relative alla presentazione della C.I.L.A. in sanatoria; quindi, anche un maggior rilievo avrebbe avuto il parere ed il nulla-osta della Soprintendenza ABAB di Napoli che, in sintesi, aveva qualificato il murale in questione alla stregua di un’“opera decorativa”, quindi “non irreversibile”, alla quale non ostavano vincoli specifici” ;*
2. Error in iudicando. **Erroneità della sentenza per carenza ed illogicità della motivazione nella parte in cui rigetta la censura relativa all'obbligo incombente sull'amministrazione di attivare il procedimento per il rilascio del richiesto titolo abilitativo (C.I.L.A.) per la realizzazione dell'intervento. Eccesso di potere nella figura sintomatica della errata ricostruzione dei fatti e del difetto di istruttoria.** *“Il TAR nello scrutinare l'analoga censura proposta in primo grado – e respinta con la sentenza qui oggetto di appello – avrebbe dovuto prendere atto della sussistenza del formale consenso alla realizzazione dell'opera murale del Condominio di-OMISSIS-, reso in epoca antecedente rispetto alla realizzazione effettiva del murale in questione. A ciò si aggiunga che tale consenso è stato ribadito per ben due volte, in corrispondenza della presentazione (da parte del condominio e non, come sembrerebbe adombrare il giudice di primo grado, dal comitato civico di quartiere) delle due C.I.L.A. in sanatoria, volte a regolarizzare la contestata opera murale attraverso tale procedimento, entrambe non accolte dal comune, la*

Motivi di impugnazione

prima per difetto di istruttoria e la seconda per improcedibilità. Se la prima C.I.L.A. è stata ritenuta non accoglibile perché non era stato rilasciato il parere della Soprintendenza ma, quando questo è intervenuto, il comune non avrebbe potuto non assentire la seconda C.I.L.A, atteso che l'avviso favorevole della Soprintendenza collocava il dipinto murario fuori dall'alveo degli interventi edilizi "abusivi" e inserendolo tra quelli "assentibili". Erroneamente il TAR dunque, nel respingere il secondo motivo di ricorso dedotto, ha aderito acriticamente alla tesi del Comune di Napoli secondo cui l'intervento in questione andrebbe considerato alla stregua di "un'opera di manutenzione straordinaria" e, di conseguenza, "in contrasto con l'art. 69 delle Norme di attuazione alla Variante Generale del PRG, alla cui stregua (...) sono possibili solo interventi di restauro conservativi". L'illegittimità del provvedimento con il quale si è ritenuto di non assentire la C.I.L.A. in sanatoria consiste nel non avere affatto tenuto in considerazione l'intervento chiarificatorio espresso dalla Soprintendenza, finendo così per realizzare un evidente vizio di eccesso di potere per travisamento dei fatti e dei documenti versati in atti nonché per difetto di istruttoria;"

3. Error in iudicando. Erroneità della sentenza: "a) **per violazione/falsa applicazione dell'art. 10, comma 4, lett. g) d.lgs. 42/2004 e dell'art. 69 delle Norme di attuazione alla variante al P.R.G. zona centro storico** (D.P.G.R. della Campania n. 323 dell'11 giugno 2004). **Eccesso di potere nelle figure sintomatiche del travisamento dei fatti e dei presupposti giuridici per i quali si qualifica l'opera murale** tra gli interventi contemplati nel comma 4 dell'art. 69; b) **per violazione e falsa applicazione dell'art. 3, comma 1, lett. b), d.P.R. 380/2001 in relazione all'art. 6 (attività di edilizia libera) del medesimo testo, in combinato disposto con gli artt. 5 e 6 del Regolamento edilizio del Comune di Napoli. Il condominio appellante torna a lamentare la mancata considerazione del contenuto recato dal nulla osta espresso dalla Soprintendenza, seppure sotto altro versante."**

Motivazione in fatto e in diritto della decisione

“Appare evidente al Collegio che il nodo principale riferito al contenzioso qui in esame è costituito dalla **qualificazione edilizia che va assegnata, in via generale, ad un dipinto murale.**

Si presenta altrettanto evidente che **la decisione che il Collegio deve assumere nel caso in esame è inevitabilmente perimetrata con riferimento al solo scrutinio sulla qualificazione dell’opera dal punto di vista edilizio-paesaggistico** nonché al **rispetto delle disposizioni che disciplinano la trasformazione del territorio nella zona ove insiste il fabbricato sul quale è stato realizzato il “murale” oggetto dei provvedimenti amministrativi comunali impugnati in primo grado**, restando fuori dal contesto decisorio, ovviamente, ogni altra considerazione “meta-giuridica”, estranea ai poteri del giudice amministrativo e rispetto alla quale questo giudice non può e non deve orientare il compito decisionale che la costituzione prima e la legge poi gli affidano.”

(...)

“ai fini del presente giudizio, **l’operato dell’amministrazione non potrà che essere sindacato solo alla stregua del rispetto (nell’adozione dei provvedimenti impugnati) della disciplina edilizia e vincolistica applicabile al caso di specie.**

Orbene pare evidente che la realizzazione di un dipinto murale (che è poi l’espressione con la quale è preferibile tradurre la parola ispanica “murales”, che ha fatto il suo ingresso nella nostra lingua all’inizio degli anni Sessanta del secolo scorso e che viene gergalmente assunta anche con riferimento al singolo dipinto, ma che è più propriamente indirizzabile al solo “plurale”) **sulla facciata di un palazzo costituisce obiettivamente una trasformazione di detta facciata.**

In proposito va detto che **per il suo carattere innovativo, il dipinto murale in esame non può essere qualificato alla stregua di una semplice attività manutentiva rientrante nell’attività edilizia libera, come intende sostenere il condominio appellante”(…)**

Motivazione in fatto e in diritto della decisione

“Neppure il rinnovamento dell’aspetto originario della facciata di un edificio, peraltro attraverso un dipinto murale che è destinato a caratterizzare innovativamente la facciata stessa in modo immediatamente ed evidentemente percepibile alla vista comune (presentando, peraltro, una dimensione non indifferente, pari a 6 x 6 m.), può ricadere nella disciplina della “manutenzione ordinaria”, che riguarda sì gli interventi di rivestimento e tinteggiatura, ma “senza modifiche dei preesistenti oggetti, ornamenti, materiali e colori””

(...)

“Non certo la innovazione dell’aspetto esteriore della facciata o della parete di un edificio attraverso l’occupazione della stessa con un dipinto murale, che non costituisce manutenzione ordinaria ma “straordinaria”. Ed infatti, per le opere esterne, costituiscono interventi di manutenzione straordinaria quelli che non ripropongono gli aspetti preesistenti, oppure comportano modifiche delle caratteristiche, posizioni, forme e colori di quelle preesistenti.”

(...)

“Accertato quindi che l’intervento di trasformazione è stato realizzato in assenza di previa richiesta e di previo rilascio del titolo abilitativo edilizio necessario (non potendo considerarsi equipollenti ad una formale richiesta né le valutazioni dei condomini espresse in sede di assemblee condominiale favorevoli alla realizzazione del dipinto murario né la presentazione delle due C.I.L.A., stante il loro riferimento giuridico ad una presentazione “postuma” della domanda e “in sanatoria”), colgono nel segno tutte le contestazioni espresse nel provvedimento comunale adottato ai sensi dell’art. 27 d.P.R. 380/2001 riferite alla violazione di norme di settore per come segnalato dagli uffici comunali nell’ordinanza di rimessa in pristino (...)

Conseguentemente il potere esercitato dal comune nel reprimere l’abuso edilizio, costituito dall’aver realizzato opere di manutenzione straordinaria senza la previa richiesta di rilascio del necessario titolo abilitativo, va qualificato di tipo “vincolato” (cfr., tra le più recenti, Cons. Stato, Sez. VI, 17 marzo 2022 n. 1953) sicché per la sua adozione, per giurisprudenza ormai più che stratificata, non è necessaria la comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell’art. 7 l. 7 agosto 1990, n. 241 (cfr., ex multis, Cons. Stato, Sez. VI, 18 gennaio 2022 n. 311).

Per tali ragioni il primo motivo di appello si manifesta infondato.”

Motivazione in fatto e in diritto della decisione

(...)

“In secondo luogo, anche al fine di completare l’**esame della legittimità dell’ordinanza di rimessione in pristino** (impugnata con il ricorso introduttivo di primo grado), è **opportuno, per ragioni di chiarezza, economia processuale e logica espositiva, intrecciare tale scrutinio con quello riferito alla legittimità della disposizione dirigenziale n. 325 del 12 aprile 2021 emessa dal Comune di Napoli, Servizio sportello unico edilizia, di inammissibilità della C.I.L.A. in sanatoria** ”

(...)

Discende da quanto sopra **la legittimità del provvedimento con il quale gli uffici comunali non hanno assentito la seconda C.I.L.A. presentata dal condominio appellante e la conseguente infondatezza anche del secondo e del terzo motivo di appello.**”

(...)

“la **realizzazione di un’opera edilizia, nella quale per quanto si è sopra diffusamente riferito, rientra a pieno titolo un dipinto murale** (qualsiasi sia la rappresentazione figurativa che reca), è destinata a permanere nel tempo secondo la volontà del realizzatore o del proprietario dell’immobile, il quale deciderà se rimuoverla e quando rimuoverla, pur sempre chiedendo preventivamente il rilascio del titolo abilitativo necessario alla trasformazione (anche solo visiva) del territorio, sia per la realizzazione che per la rimozione dell’opera stessa. Ne consegue che **la realizzazione di un dipinto murale a carattere decorativo assume le medesime caratteristiche della realizzazione di un intervento edilizio, diversificandosene, semmai, in ragione della complessità dell’eventuale rimozione, ma tale aspetto materiale non incide sulla qualificazione giuridica dell’opera come “irreversibile”, in quanto la “reversibilità” dell’opera non assume rilievo obiettivo ma soggettivo, essendo condizionata** (per come già sopra detto) **dalla volontà del soggetto realizzatore o del proprietario dell’edificio sul quale è stata eseguita.**”

Decisione del TAR

“In ragione di quanto si è sopra illustrato i complessi motivi di appello dedotti non possono trovare accoglimento sicché il mezzo di gravame proposto va respinto e la sentenza di primo grado va confermata.”

La realizzazione di un dipinto murale a carattere decorativo determina la trasformazione della facciata dell'edificio e, come tale, non può essere qualificata come intervento di manutenzione ordinaria ma va qualificata come intervento di manutenzione straordinaria; essa comporta infatti una irreversibile trasformazione, anche solo visiva, del territorio, in quanto destinata a permanere nel tempo secondo la volontà del realizzatore o del proprietario dell'immobile, il quale deciderà se rimuoverla e quando rimuoverla.

Parole chiave da approfondire

- **Sussidiarietà orizzontale**
- **Potere amministrativo**
- **Principio dell'affidamento del terzo**
- **Provvedimento amministrativo favorevole**
- **Provvedimento amministrativo sfavorevole**
- **Attività amministrativa vincolata**
- **Attività amministrativa discrezionale**
- **Pareri ed attività consultiva della PA**
- **Procedimento ad istanza di parte**
- **Comunicazione di avvio del procedimento**
- **Autotutela**
- **Error in iudicando**
- **Vizi "formali" e poteri del giudice amministrativo**
- **Permesso di costruire**
- **Scia**
- **Cila**
- **Condominio e sua rappresentanza**
- **Manutenzione ordinaria e straordinaria**

“Grazie per l’attenzione

Mi trovi anche su ...”

<https://community.omniavis.it/>

<https://www.youtube.com/channel/UCkXXWPcvX97TrIb-1bORtLA>

<https://www.facebook.com/groups/rassegnagiuridica>

Simona Anzani

