Pubblicato il 05/06/2026

N. 04530/2026REG.PROV.COLL.
N. 01827/2024 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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 1827 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Giuseppe Collina, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Ametrano e Gerardo Grisi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero della Cultura, Soprintendenza Beni Culturali ed Ambientali di Salerno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Comune di Positano, non costituito in giudizio;

Angela Collina, rappresentata e difesa dall'avvocato Raffaele Guarracino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Positano, via S. Giovanni 10;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda), 20 febbraio 2024, n. 471, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello, i motivi aggiunti e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Cultura e di Soprintendenza Beni Culturali ed Ambientali di Salerno e di Angela Collina;
Visti tutti gli atti della causa;
Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;
Relatore, all'udienza straordinaria del giorno 11 marzo 2026, il Cons. Giorgio Manca e uditi per le parti gli avvocati come dal verbale d'udienza;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Con l'appello in trattazione, il sig. Giuseppe Collina ha chiesto la riforma della sentenza 20 febbraio 2024, n. 471, del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione staccata di Salerno, che ha respinto il ricorso proposto dall'odierno appellante per l'annullamento della nota del 17 ottobre 2023 della Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio per le Province di Salerno e Avellino, recante il parere vincolante con il quale è stato negato l'accertamento di compatibilità paesaggistica ai sensi dell'art 167, commi 4 e 5, del Codice dei beni culturali approvato con il d.lgs. n. 42 del 2004, richiesto dall'appellante con istanza del 30 maggio 2022, a seguito dell'ordinanza di demolizione emessa il 28 luglio 2021 dal Comune di Positano, con la quale è stato ingiunto all'appellante di procedere alla demolizione di diverse opere abusive realizzate nell'immobile di sua proprietà.
A seguito del parere negativo della Soprintendenza, il Comune ha adottato una nuova ordinanza di rimozione (datata 12 dicembre 2023), impugnata con motivi aggiunti al ricorso di primo grado.

2. - Il Tribunale amministrativo ha respinto le impugnazioni non ravvisando i dedotti vizi di istruttoria e di motivazione, osservando come il parere negativo di compatibilità paesaggistica è congruamente motivato con riguardo, in specie, agli interventi realizzati senza titolo che hanno determinato la creazione di nuovi volumi e superfici utili (la stessa modifica della destinazione d'uso da lastrico solare a terrazzo comporta un aumento di superfici utili), sufficiente ad escludere il positivo accertamento postumo della compatibilità paesaggistica ai sensi dell'art. 167, comma 4, lett. *a)*, del Codice dei beni culturali, il quale lo consente unicamente per gli interventi che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati.

In particolare, la trasformazione di un lastrico solare in terrazzo va qualificata come una ristrutturazione edilizia con cambio di destinazione d'uso, comportando variazioni strutturali e della sagoma dell'edificio, considerato che - mentre il lastrico solare mantiene la funzione prevalente di tetto o copertura - il terrazzo si caratterizza per la presenza di elementi come balaustre o ringhiere che ne indicano una precisa funzione di accesso e stazionamento per le persone. Tale trasformazione richiede necessariamente il permesso di costruire, non essendo sufficiente una semplice SCIA o una comunicazione di inizio lavori, data la rilevanza urbanistica e paesaggistica dell'opera.

3. - Rimasto soccombente, il sig. Collina ha proposto appello sostanzialmente reiterando i motivi del ricorso e dei motivi aggiunti di primo grado, in chiave critica della sentenza di cui chiede la riforma.

4. - Resistono in giudizio il Ministero della Cultura e la signora Angela Collina, chiedendo che l'appello sia respinto.

5. - All'udienza straordinaria dell'11 marzo 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. - Va esaminata, anzitutto, l'istanza del 20 gennaio 2026, reiterata il 2 febbraio 2026, con la quale l'appellante ha chiesto il rinvio dell'odierna

udienza di trattazione, al fine di riunire il presente giudizio con quello pendente dinanzi alla Sez. VII e distinto con R.G. n. 6788/2025 (appello avverso la sentenza T.A.R. per la Campania n. 1241 del 2025, che ha rigettato il ricorso proposto dal medesimo Giuseppe Collina per l'annullamento dei provvedimenti del 2 maggio 2024 e del 24 maggio 2024, con i quali il Comune di Positano ha disposto, rispettivamente, la dichiarazione di inefficacia della SCIA e di irricevibilità della domanda di accertamento di compatibilità paesaggistica, presentate dall'appellante nelle more della decisione dell'appello in epigrafe, sull'assunto che la legittimità del terrazzo e l'insussistenza del contestato cambio di destinazione d'uso, emergerebbe da documentazione comunale rinvenuta successivamente alla sentenza qui appellata). Secondo l'appellante, poiché il Comune di Positano avrebbe sospeso il procedimento di repressione edilizia in attesa della decisione del Consiglio di Stato sul ricorso in appello R.G. n. 6788/2025, sarebbe opportuno rinviare ad altra udienza anche l'appello in trattazione al fine di riunire i due ricorsi, oggettivamente e soggettivamente connessi, e deciderli con unica sentenza.

6.1. - L'istanza va respinta, considerato che non sussistono quelle ragioni eccezionali che sole, ai sensi dell'art. 73, comma 1-*bis*, del codice del processo amministrativo, possono giustificare il rinvio della trattazione. Nel caso di specie, infatti, ferma la connessione soggettiva, data la comunanza delle parti nei giudizi in parola, deve escludersi una connessione quanto all'oggetto data la diversità dei provvedimenti impugnati; per cui la decisione sui provvedimenti oggetto dell'appello in epigrafe (R.G. n. 1827/2024) non pregiudicherebbe la decisione sui provvedimenti impugnati nel giudizio di cui al ricorso in appello R.G. n. 6788/2025 (come si evince anche dal fatto che questi ultimi provvedimenti sarebbero stati adottati con riferimento a documentazione del Comune di Positano rinvenuta successivamente alla sentenza qui appellata) e non

giustificherebbe quindi il ritardo nella definizione dell'appello in trattazione determinato dal rinvio per la riunione.

7. - Passando quindi al vaglio dei motivi d'appello, con il primo l'appellante lamenta l'erroneità della sentenza per aver ritenuto che la terrazza rientrasse nelle opere per cui è stata formulata l'istanza di autorizzazione paesaggistica in sanatoria, ai sensi dell'art. 167, comma 5, del Codice dei beni culturali. L'esame delle istanze di sanatoria presentate dal sig. Collina dimostrerebbe invece come la terrazza non fosse oggetto di alcuna richiesta di sanatoria.

7.1. - Ribadisce, pertanto, che la terrazza non è abusiva in quanto riportata nella planimetria di progetto approvata con la licenza edilizia n. 180/1968, ove sarebbero riportati altresì il parapetto, le fioriere perimetrali e la scala di collegamento alla strada sottostante (via Pasitea). Quanto affermato sarebbe confermato anche da una perizia tecnica che sottolinea inoltre la corrispondenza grafica allo stato di fatto oggi esistente. Queste indicazioni peritali non sarebbero state prese in considerazione né dal Comune né dal primo giudice.

7..2 - L'appellante contesta anche la tesi del Comune secondo cui l'assenza di una pavimentazione nei grafici della licenza del 1968 qualificherebbe l'area come semplice lastrico solare. Si osserva, in senso contrario, che, dal punto di vista tecnico, il disegno del pavimento non è un elemento essenziale o ricorrente nella progettazione di spazi esterni e che la natura di "terrazza" sarebbe comprovata da elementi grafici ben più significativi e univoci presenti nel progetto originale, quali parapetti, fioriere e scale d'accesso.

7.3. - In aggiunta, il ricorrente contesta il valore probatorio dei dati catastali utilizzati dal Comune di Positano per qualificare l'area come "lastrico solare" anziché "terrazza". Si argomenta innanzitutto che la categoria catastale F5 (lastrici solari) comprende per legge anche le coperture piane praticabili e fruibili come terrazze, purché dotate di accessi e parapetti,

rendendo l'assimilazione terminologica del tutto neutra ai fini della distinzione urbanistica.

7.4. - Il ricorrente confuta, altresì, la nota tecnica comunale del 7 febbraio 2024, prodotta dall'Avvocatura e dalla controinteressata al fine di sostenere l'abusività della terrazza basandosi sulla sua assenza nei grafici della variante alla licenza edilizia presentata nel 1971. L'omissione della terrazza, dei parapetti e delle fioriere in alcuni disegni del 1971 sarebbe tecnicamente corretta, poiché la variante riguardava esclusivamente il piano inferiore dell'immobile. Quindi, non essendovi modifiche alle parti superiori (già autorizzate nel 1968), non vi era alcun obbligo di riprodurle graficamente. Di conseguenza, il richiamo alla documentazione del 1971 non prova l'abusività delle opere, ma conferma che esse rimasero semplicemente invariate rispetto al titolo originario.

7.5. - L'appellante contesta infine l'utilizzo di prove digitali e fotografiche per sostenere la tesi dell'abuso edilizio poiché privi di data certa e affetti da genericità e incompletezza nelle informazioni temporali e fattuali. In secondo luogo, le fotografie prodotte dalla controinteressata Angela Collina sarebbero irrilevanti sia perché estranee all'istruttoria procedimentale del Comune, sia perché prive di univocità temporale e materiale. Inoltre esse mostrerebbero l'esistenza storica della pavimentazione, comprovando che lo spazio è sempre stato un terrazzo sin dal 1968 e non un lastrico solare convertito abusivamente in un secondo momento. Viene poi osservato che l'onere di provare l'abuso edilizio spetta al Comune, che deve basare la sanzione su un accertamento effettivo, frutto di un'istruttoria adeguata, e non dubitativo. I provvedimenti impugnati violerebbero tale principio poiché non valutano correttamente la licenza del 1968 e mancano prove certe e univoche capaci di smentire la natura legittima della terrazza.

8. - Con il secondo motivo, l'appellante censura la sentenza per essersi limitata a richiamare astrattamente il divieto di sanatoria paesaggistica per nuovi volumi senza però confrontarsi con l'effettiva natura delle opere

contestate. Si tratterebbe di interventi (pergolato, seduta in muratura e soletta di appoggio) che non avrebbero generato alcuna superficie utile o cubatura aggiuntiva, semplici arredi pertinenziali, collocati in posizione arretrata e non visibili dai punti panoramici, privi di qualsiasi impatto negativo sul paesaggio, rientranti tra quelli di cui all'Allegato A del d.P.R. n. 31 del 2017 (*«Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata»*), per i quali non sarebbe necessaria un'autorizzazione paesaggistica (quali: *«gli interventi da eseguirsi nelle aree di pertinenza degli edifici non comportanti significative modifiche degli assetti planimetrici e vegetazionali, quali l'adeguamento di spazi pavimentati, la realizzazione di camminamenti, sistemazioni a verde e opere consimili»* (cfr. punto A.12); *«le installazioni di impianti tecnologici esterni a servizio di singoli edifici non soggette ad alcun titolo abilitativo edilizio, quali condizionatori e impianti di climatizzazione dotati di unità esterna, caldaie, parabole, antenne, purché effettuate su prospetti secondari, o in spazi pertinenziali interni, o in posizioni comunque non visibili dallo spazio pubblico»*).

9. - I motivi sono infondati.

9.1. - Le questioni da esaminare, qui riproposte dall'appellante, sono essenzialmente due.

In ordine logico:

- la legittimità della realizzazione della terrazza sulla base della originaria licenza edilizia rilasciata nel 1968;

- ove non si accedesse a tale ricostruzione, l'illegittimità del parere negativo sull'istanza di sanatoria paesaggistica, ai sensi dell'art. 167, commi 4 e 5, del Codice dei beni culturali, di cui alla nota del 17 ottobre 2023, della Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio per le Province di Salerno e Avellino.

9.2. - Con riferimento alla prima, la tesi sostenuta dall'appellante è smentita documentalmente (come esattamente rilevato anche dal primo giudice) dall'esame della licenza edilizia, degli elaborati allegati e della autorizzazione paesaggistica rilasciata dalla (all'epoca) Soprintendenza ai monumenti della Campania (datata 20 agosto 1968); in particolare, risulta come la licenza per la "Costruzione fabbricato uso agenzia Banco di Napoli in Via Pasitea" sia stata rilasciata al sig. Gaetano Collina sulla base del progetto approvato dalla Soprintendenza *«in conformità delle riduzioni apportate su di essi»*; e tali riduzioni, recepite dalla commissione edilizia comunale nella seduta del 26 agosto 1968, hanno riguardato proprio la eliminazione della prevista sopraelevazione del fabbricato e quindi anche della terrazza (rimasta con la sola funzione di copertura del piano inferiore).

9.3. - Ciò trova conferma negli elaborati progettuali presentati in occasione della variante alla licenza rilasciata il 13 settembre 1971, tra i quali figura il disegno del "prospetto stato attuale" nel quale manca qualsiasi riferimento grafico che denotasse la presenza degli elementi architettonici invocati dall'appellante (parapetti, fioriere e altri elementi). Né vale sostenere che tali indicazioni grafiche non erano necessarie: la variante, infatti, comprendeva anche modifiche al prospetto del fabbricato (l'oggetto era questo: *"progetto di modifica di destinazione d'uso e di prospetto"*, anche se non si trattava di modifiche del lastrico solare ma di altri elementi del prospetto); sicché per dare conto di tali modifiche era certamente necessario riportare esattamente lo stato del prospetto esistente.

Deve concludersi, pertanto, che la trasformazione del lastrico in terrazza è successiva sia al 1968, sia al 1971.

9.4. - Anche le censure che investono il parere negativo della Soprintendenza sono del tutto infondate.

Come accertato anche attraverso pertinente documentazione fotografica, le opere realizzate senza titolo costituiscono manufatti (dal piano di lavoro

con annesso lavatoio, alla pensilina con struttura in pali e lamiera grecata e allo sfruttamento delle arcate presenti nel muro di contenimento al fine di ricavare ulteriori volumetrie) che hanno comportato la modifica della destinazione d'uso (da lastrico solare a terrazza) ma anche l'aumento di volumi e di superfici utili.

Il che, alla luce della norma di cui all'art. 167, commi 4 e 5, del Codice dei beni culturali (che esclude la compatibilità paesaggistica per i lavori, realizzati in assenza dell'autorizzazione paesaggistica, che abbiano determinato la creazione di superfici utili o volumi), è sufficiente per giustificare il parere negativo reso dall'autorità preposta alla tutela del vincolo paesaggistico e il diniego dell'autorizzazione paesaggistica in sanatoria.

10. - Con il terzo motivo, l'appellante lamenta che la sentenza di primo grado sia incorsa in un vizio di omessa pronuncia, avendo trascurato motivi decisivi riguardanti sia il parere della Soprintendenza che l'illegittimità propria dell'ordinanza di demolizione n. 36/2023, esaminando congiuntamente questioni autonome.

10.1. - In particolare, l'appellante ripropone la violazione del giudicato di cui alla sentenza del T.A.R. per la Campania, sezione di Salerno, n. 2774/2022, che aveva accertato l'obbligo del Comune di Positano di esaminare contestualmente la SCIA urbanistica e l'istanza di sanatoria paesaggistica. Nonostante il precedente vincolante, l'ente avrebbe nuovamente isolato il procedimento paesaggistico, fondando l'ordine di demolizione esclusivamente sul diniego della Soprintendenza e ignorando completamente l'istanza urbanistica. Al contempo, l'operato comunale violerebbe anche la successiva sentenza del T.A.R. Salerno 24 gennaio 2023, n. 169, passata in giudicato, che parimenti si era espressa in ordine alla persistenza del procedimento di sanatoria, da condursi secondo le regole decretate con la precedente sentenza n. 2774/2022.

10.2. - In secondo luogo, contesta l'illegittimità dell'ordinanza n. 36/2023 per difetto di istruttoria e violazione del principio di buon andamento perché il Comune avrebbe notificato la predetta ordinanza dopo quasi un mese dalla sua emissione (avvenuta il 12 dicembre 2023), ignorando il fatto che nelle more della notificazione l'appellante aveva presentato una CILA per la demolizione spontanea di parte delle opere contestate (quelle indicate ai punti 4 e 6 della predetta ordinanza). L'amministrazione avrebbe avuto l'onere di verificare l'attualità dei presupposti prima di notificare un provvedimento che colpisce manufatti ormai inesistenti.

11. - I motivi sono manifestamente infondati.

11.1. - In primo luogo, non rileva il giudicato di cui alle precedenti sentenze, posto che esso riguardava la decisione del Comune di dichiarare inefficace la SCIA presentata dall'appellante il 30 maggio 2022, non il parere negativo di compatibilità paesaggistica qui impugnato.

11.2. - In secondo luogo, le ragioni (pienamente fondate, come si è già veduto) che hanno indotto la Soprintendenza a negare la compatibilità paesaggistica degli interventi abusivamente realizzati rendono del tutto inutile l'esame degli eventuali profili urbanistici o edilizi dell'istanza di sanatoria, ove si tenga nel dovuto conto il principio fondamentale che «l'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio» (art. 146, quarto comma, del Codice dei beni culturali).

11.3. - Infine, è manifestamente irrilevante, sul piano della legittimità dell'ordinanza di demolizione n. 36 del 12 dicembre 2023, il fatto che al momento della sua notificazione alcune delle opere fossero state demolite (profilo che eventualmente potrebbe rilevare in sede di verifica della esatta ottemperanza all'ordine, ma che non incide sulla sua validità).

12. - In conclusione, l'appello va rigettato.

13. - La disciplina delle spese giudiziali segue la regola della soccombenza, nei termini di cui al dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna l'appellante al pagamento delle spese giudiziali per il grado di appello in favore del Ministero della Cultura e di Collina Angela, che liquida in euro 4.000,00 (quattromila/00) per ciascuna parte appellata, oltre 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 11 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente FF

Raffaello Sestini, Consigliere

Sergio Zeuli, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere, Estensore

Massimo Santini, Consigliere

L'ESTENSORE
Giorgio Manca

IL PRESIDENTE
Fabio Franconiero

IL SEGRETARIO