

N. 02535/2013REG.PROV.COLL.

N. 10597/2006 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 Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10597 del 2006, proposto da Soc. Fin.Com.I s.r.l., in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dall'avvocato Silvio Crapolicchio, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Roma, via Belsiana, 100;

contro

Ministero per i beni e le attività culturali, in persona del Ministro *pro tempore*, Soprintendenza per i beni architettonici e il paesaggio del Lazio, in persona del Soprintendente *pro tempore*, rappresentanti e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

Comune di Monte Porzio Catone, in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza 24 luglio 2006, n. 6302 del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, Roma, Sezione II-*quater*.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio;

viste le memorie difensive;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 marzo 2013 il Cons. Vincenzo Lopilato e uditi per le parti l'avvocato Crapolicchio e l'avvocato dello Stato Tortora nella fase preliminare e l'avvocato Fumia, per delega dell'avvocato Crapolicchio, al momento della discussione.

FATTO

1.– L'appellante società Fin.Com.I. (d'ora innanzi solo: società) riferisce di essere proprietaria di un lotto di mq 2.702 sito nel Comune di Monte Porzio Catone, sui cui sono stati realizzati cinque corpi di fabbrica, adibiti ad ufficio, locali deposito ed abitazione custode.

La società ha presentato, in relazione a tali manufatti, due domande di condono edilizio (la prima in data 28 marzo 1986, la seconda in data 11 febbraio 1995) accompagnate, ricadendo essi in area vincolata, dalla richiesta di parere al Comune. Quest'ultimo ha espresso, in data 14 febbraio 2003, parere favorevole, ritenendo che l'intervento fosse conforme al piano territoriale paesistico (PTP). Inoltre, il Comune ha rinviato, per *relationem*, al parere reso dalla commissione edilizia comunale, la quale ha affermato che «*non sussistono motivi di contrasto con il contesto paesistico e panoramico vincolato tali da impedire la sanatoria delle opere realizzate descritte nel progetto*», a condizione che «*la tinteggiatura sia scelta tra i colori della gamma delle terre, che*

gli infissi non siano in alluminio anodizzato, che siano piantumate delle essenze arboree a schermatura del manufatto».

Il Soprintendente per i beni architettonici ed il paesaggio per il Lazio, con decreto 17 aprile 2003, ha annullato tale parere. In particolare, si è affermato che: *i) l'opera realizzata contrasta con la dimensione minima del lotto prevista dal piano regolatore generale; ii) l'intervento costituisce «motivo di alterazione definitiva ed irreversibile nei confronti della vocazione del sito, favorendone l'innalzamento del carico antropico incompatibile con le caratteristiche naturalistiche e paesaggistiche presenti».*

La società ha impugnato il suddetto decreto innanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, per i motivi, riproposti in sede di appello, e riportati nei successivi punti.

1.1.— Il Tribunale amministrativo, con sentenza 24 luglio 2006, n. 6302, ha rigettato il ricorso, ritenendo, in sintesi, legittimo l'atto di annullamento in presenza di un parere non adeguatamente motivato.

2.— La società ha proposto appello, assumendo l'erroneità della sentenza, in quanto: *i) ha posto sullo stesso piano l'autorizzazione rilasciata dal Comune e l'atto di annullamento; ii) ha ritenuto la prima priva di adeguata motivazione e la seconda adeguatamente motivata, nonostante l'autorizzazione comunale avesse indicato le ragioni del parere favorevole, ritenendo che l'intervento è conforme al PTP e rinviando al parere reso dalla commissione edilizia; iii) l'atto di autotutela non conterebbe le ragioni di interesse pubblico concreto che giustificano l'annullamento.*

2.1.— Si è costituita in giudizio l'amministrazione statale chiedendo che l'appello venga dichiarato non fondato.

2.2.— La causa è stata discussa all'udienza pubblica del 23 marzo 2013.

DIRITTO

1.– La questione posta all'esame di questa Sezione impone di stabilire se l'atto di annullamento della Soprintendenza del parere favorevole reso dal Comune in ordine alla domanda di condono edilizio, avente ad oggetti i manufatti sopra descritti, sia legittimo.

2.– In via preliminare, giova riepilogare la normativa rilevante.

2.1.– In relazione alla disciplina dell'autorizzazione paesaggistica, alla sua durata e ai controlli sui di essa effettuabili, la legge 29 giugno 1939, n. 1497 (*Protezione delle bellezze naturali*) prevedeva che i proprietari, possessori o detentori, a qualsiasi titolo, di immobili vincolati, ai sensi delle previsioni contenute nella stessa legge, avrebbero dovuto ottenere una apposita autorizzazione dalle autorità competenti per i lavori che intendessero eseguire. Il potere di annullamento ministeriale fu poi disciplinato, a seguito del riordino delle competenze tra Stato e regioni, dall'art. 82 d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, come modificato dall'art. 1 d.-l. 27 giugno 1985, n. 312, come convertito dalla l. 8 agosto 1985, n. 431.

Il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352*), applicabile *ratione temporis*, ha formalmente abrogato, sostanzialmente riordinandola, la legge n. 1497 del 1939, ribadendo all'art. 151 la necessità, in presenza di immobili vincolati, del rilascio dell'autorizzazione ad effettuare lavori, con potere ministeriale di annullare l'autorizzazione rilasciata in sede regionale o locale.

La materia è stata poi regolata dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio*). In particolare, l'art. 159 prevede un regime transitorio operante – in sostanziale continuità della fattispecie normativa rispetto alle citate discipline precedenti – fino al 31 dicembre 2009.

In relazione al c.d. condono edilizio, o sanatoria straordinaria, la disciplina rilevante è, mediante rinvio anche per i condoni edilizi successivi a quello del 1985

(l. 23 dicembre 1994, n. 724; d.-l. 30 settembre 2003 n. 269, conv. dalla l. 24 novembre 2003, n. 326) contenuta negli artt. 31 e seguenti della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (*Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie*). In particolare, l'art. 32 dispone che «*il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria per opere eseguite su immobili sottoposti a vincolo*», quale è quello in esame, «*è subordinato al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso*».

La giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha costantemente affermato, quanto all'oggetto della valutazione paesaggistica nel contesto del procedimento di condono edilizio, che il detto parere «*ha natura e funzioni identiche all'autorizzazione paesaggistica ex art. 7 della legge 29 giugno 1939 n. 1497, per essere entrambi gli atti il presupposto legittimante la trasformazione urbanistico edilizia della zona protetta, sicché resta fermo il potere ministeriale di annullamento del parere favorevole alla sanatoria di un manufatto realizzato in zona vincolata, in quanto strumento affidato dall'ordinamento allo Stato, come estrema difesa del paesaggio, valore costituzionale primario*» (es. Cons. Stato, VI, 15 marzo 2007, n. 1255).

2.2.– La giurisprudenza di questo Consiglio di Stato afferma anche che il potere di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica da parte della Soprintendenza, che esprime non un potere di controllo, bensì una manifestazione di cogestione del vincolo data dalla legge a sua estrema difesa, (cfr. per tutte Cons. Stato, Ad. plen., 14 febbraio 2001, n. 9) se non comporta un riesame di merito delle valutazioni dell'ente competente, nondimeno impone la valutazione dell'atto di base anche in tutti i profili che possono rappresentare, nelle varie manifestazioni, un eccesso di potere. Tra queste, rileva in particolare il difetto di motivazione, che si ha quando l'ente che rilascia l'atto di base non abbia adempiuto al suo obbligo di motivare in maniera adeguata in ordine alla compatibilità paesaggistica dell'opera. In questo caso gli organi ministeriali annullano l'atto locale per difetto di

motivazione e possono indicare – anche per evidenziare il vizio di eccesso di potere – le ragioni di merito che concludono per la non compatibilità dell'intervento edilizio con i valori tutelati (tra gli altri, Cons. Stato, VI, 20 dicembre 2012, n. 6585; Cons. Stato, VI, 18 gennaio 2012, n. 173; VI, 28 dicembre 2011, n. 6885; VI, 21 settembre 2011, n. 5292).

3.– Nella fattispecie di condono edilizio qui in esame il Comune ha espresso parere paesaggistico favorevole affermando che *«l'intervento ricade in zona "MP4" del P.T.P. – Ambito territoriale n. 9 "Castelli Romani" ed è conforme alla normativa del P.T.P. stesso»*. Inoltre, il Comune ha rinviato, per *relationem*, al parere reso dalla commissione edilizia comunale, la quale ha affermato che *«non sussistono motivi di contrasto con il contesto paesistico e panoramico vincolato tali da impedire la sanatoria delle opere realizzate descritte nel progetto»*, a condizione che *«la tinteggiatura sia scelta tra i colori della gamma delle terre, che gli infissi non sia in alluminio anodizzato, che siano piantumate delle essenze arboree a schermatura del manufatto»*.

La Soprintendenza per i beni architettonici ed il paesaggio per il Lazio, con decreto 17 aprile 2003, ha però annullato tale parere per carenza di motivazione. In particolare, ha affermato che: *i) l'opera realizzata contrasta con la dimensione minima del lotto prevista dal piano regolatore generale; ii) l'intervento costituisce «motivo di alterazione definitiva ed irreversibile nei confronti della vocazione del sito, favorendone l'innalzamento del carico antropico incompatibile con le caratteristiche naturalistiche e paesaggistiche presenti»*.

In effetti, rileva qui il Collegio, sussiste quel difetto di motivazione dell'atto di base rilevato dalla Soprintendenza. In realtà il parere comunale appare privo di un'effettiva e reale esternazione delle ragioni che hanno condotto, per ciò che attiene al profilo paesaggistico, alla conclusione favorevole alla sanatoria. Il Comune invero si è limitato a considerare che l'intervento è conforme al PTP, ma non ha dato conto di aver effettuato, con quali considerazioni ed effetti,

l'imprescindibile giudizio di *compatibilità* del manufatto con i valori tutelati dal vincolo paesaggistico, che deve essere a base dell'autorizzazione paesaggistica, come del parere paesaggistico in sede di condono. Un tale giudizio postula la presa in considerazione, puntuale e in concreta (e dunque, non con riferimento generico alle previsioni del Piano paesaggistico), del manufatto e delle sue caratteristiche esistenti, da rapportare, in riferimento a tutti gli elementi che ne determinano l'impatto paesaggistico (es. collocazione, visibilità, forma, materiali, colori, ecc.), ai preesistenti valori paesaggistici propri del sito vincolato. Solo se questo rapporto è concretamente favorevole, l'atto può essere favorevole.

Perciò sarebbe stato necessario, nel caso in esame, considerare anzitutto le opere realizzate e il modo in cui le stesse si inseriscono, per le loro caratteristiche costruttive, in quel contesto di pregio e poi effettuare il giudizio di compatibilità con quest'ultimo.

Nemmeno è da considerare sufficiente l'aver fatto riferimento alle prescrizioni indicate circa colori, infissi e piantumazioni (ammesso che siano possibili in sede di condono, dove il giudizio deve cadere su ciò che è già realizzato, piuttosto che su una realizzazione futura, per quanto parziale): queste infatti rappresentano comunque un *posterius* rispetto al contenuto essenziale del parere in questione, che deve apprezzare la compatibilità per come il manufatto che si vorrebbe condonare in effetti si presenta.

A fronte di tali deficienze motivazionali, l'atto di annullamento della Soprintendenza si sottrae alle censure prospettate. Non occorre, come assume l'appellante, che l'Amministrazione statale indicasse ragioni di interesse pubblico concreto ed attuale, valutando la posizione di affidamento del privato (cfr. per tutte Cons. Stato, Ad. plen., 14 febbraio 2001, n. 9).

4.– Per le ragioni sin qui esposte l'appello deve essere rigettato.

5.– L'appellante è condannata al pagamento, in favore dell'amministrazione statale intimata, delle spese processuale del presente grado di giudizio che si determinano in euro 3.000,00, oltre accessori.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, definitivamente pronunciando:

- a) rigetta l'appello proposto con il ricorso indicato in epigrafe;
- b) condanna l'appellante al pagamento, in favore dell'amministrazione statale intimata, delle spese processuali che si determinino in euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 marzo 2013 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Gabriella De Michele, Consigliere

Roberta Vigotti, Consigliere

Andrea Pannone, Consigliere

Vincenzo Lopilato, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/05/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)