

N. 03087/2017REG.PROV.COLL.

N. 01976/2010 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

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 1976 del 2010, proposto dalla signora Monica Santandrea, rappresentata e difesa dagli avvocati Maurizio Mimmi e Maria Grazia Lobina Paudice, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Maria Grazia Lobina Paudice in Roma, via Cosseria, n. 5;

contro

La Soprintendenza per i beni ambientali e architettonici di Bologna e il Ministero per i beni culturali e ambientali, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici sono domiciliati in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12;
il Direttore generale del Ministero per i beni culturali e ambientali ed il Comune di San Lazzaro di Savena, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituitisi in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. per l'Emilia Romagna, Sede di Bologna, Sez. II, n. 106/2009, resa tra le parti, concernente un diniego di concessione edilizia in sanatoria;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Soprintendenza per i beni ambientali e architettonici di Bologna e del Ministero per i beni culturali e ambientali;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 giugno 2017 il pres. Luigi Maruotti e uditi per le parti l'avvocato Maria Grazia Lobina Paudice e l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. In data 31 marzo 1995, l'appellante ha presentato al Comune di San Lazzaro di Savena una istanza volta ad ottenere il condono edilizio, per alcune opere effettuate su un immobile di sua proprietà, consistenti nel cambio di locali d'uso, da garage e serra in abitazione.

In data 17 febbraio 1997, il Comune ha rilasciato l'autorizzazione paesaggistica in sanatoria, che è stata annullata dal Soprintendente per i beni ambientali ed architettonici di Bologna, in data 19 gennaio 1998.

Conseguentemente, il Comune ha negato il condono, con atto di data 5 novembre 1998.

2. Con i ricorsi di primo grado m. 457 e n. 2026 del 1998 (proposto al TAR per l'Emilia Romagna, Sede di Bologna), l'interessata ha impugnato l'atto emesso dal Soprintendente in data 19 gennaio 1998, nonché il diniego comunale, di data 5 novembre 1998.

3. Il TAR, con la sentenza n. 106 del 2009, ha respinto i ricorsi - previa loro riunione - ed ha compensato tra le parti le spese del giudizio.

4. Con l'appello in esame, l'interessata ha impugnato la sentenza del TAR ed ha chiesto che, in sua riforma, i ricorsi di primo grado siano accolti, con l'annullamento degli atti lesivi.

La Soprintendenza per i beni ambientali ed architettonici di Bologna si è costituita in giudizio, chiedendo la reiezione dell'appello.

Il Comune di San Lazzaro di Savena non si è costituito nel corso del secondo grado del giudizio.

5. Ritiene la Sezione che l'appello nel suo complesso sia infondato e vada respinto.

6. Col primo motivo, è stata riproposta la censura di violazione dell'art. 1 della legge n. 431 del 1985, nonché quella di eccesso di potere.

L'interessata ha dedotto che:

- l'atto della Soprintendenza sarebbe stato emanato dopo il superamento del termine di sessanta giorni (fissato dall'art. 82, nono comma, del decreto legislativo n. 616 del 1977, vigente *ratione temporis*), dopo una richiesta interlocutoria - di data 3 maggio 1997 - sostanzialmente 'inutile', avente per oggetto altre fotografie dei luoghi, rispetto a quelle già acquisite nella relativa documentazione;

- l'atto istruttorio dovrebbe considerarsi un mero 'espediente' per differire il termine entro il quale si poteva esercitare il potere statale di annullamento.

7. Ritiene la Sezione che la censura sia infondata e vada respinta.

Per la giurisprudenza di questo Consiglio (Sez. VI, 31 maggio 2013, n. 2997; Sez. VI, 15 maggio 2012, n. 2782), nel sistema previsto dal sopra richiamato art. 82, nono comma, l'Amministrazione statale – prima di esprimere le proprie determinazioni sul se disporre l'annullamento di una autorizzazione paesaggistica – ben poteva valutare se fosse il caso di chiedere la trasmissione di una ulteriore documentazione fotografica, al fine di avere una più completa rappresentazione dello stato dei luoghi.

Infatti, una tale richiesta non poteva essere considerata inutile, pretestuosa o defatigante, quando fosse finalizzata a verificare più in dettaglio l'effettiva consistenza delle opere da valutare.

8. L'appellante:

- col secondo motivo, ha lamentato che l'atto statale di annullamento sarebbe viziato per violazione di legge ed eccesso di potere, perché si sarebbe basato su ragioni 'di merito' e non 'di legittimità';

- col terzo motivo, ha dedotto che, contrariamente a quanto ha ritenuto la Soprintendenza, sarebbe sufficiente la motivazione della autorizzazione paesaggistica comunale, la quale ha rilevato la mancata lesione ai valori tutelati dalla legge n. 1497 del 1939, in considerazione della 'modestia' delle opere oggetto del condono, sicché sarebbe illegittimo proprio l'atto statale;

- col quarto motivo, ha lamentato che la sentenza del TAR sarebbe contraddittoria, poiché non ha constatato come la Soprintendenza avrebbe espresso «considerazioni errate in fatto», oltre che «fuorvianti», in considerazione dell'atto di ultimazione delle opere e degli aspetti sostanziali della vicenda, caratterizzata anche dal fatto che a suo tempo è stata rilasciata – in presenza di tutti i presupposti – la concessione edilizia n. 6327 del 1984.

9. Ritiene la Sezione che le censure così riassunte – da trattare congiuntamente per la loro connessione – siano infondate e vadano respinte.

Dalla lettura della autorizzazione comunale poi annullata dalla Soprintendenza, si desume che la valutazione positiva sulla condonabilità delle opere abusive si è basata sulla mera constatazione della loro compatibilità con i valori tutelati dalla legge n. 1497 del 1939.

Per la costante giurisprudenza di questo Consiglio, una tale motivazione non può che essere considerata inadeguata, poiché il rilascio del titolo abilitativo – sia per la realizzazione di opere, sia per il condono di quelle realizzate – si deve basare sulla esplicitazione delle specifiche ragioni che abbiano indotto ad accogliere l'istanza, con richiami alla concreta situazione di fatto.

Vanno richiamati al riguardo i principi formulati dall'Adunanza Plenaria di questo Consiglio, con la sentenza n. 9 del 2001, per la quale – nel sistema che attribuiva allo Stato il potere di annullare i titoli abilitati delle autorità, delegate o subdelegate, preposte alla tutela del vincolo – tale potere di annullamento poteva essere esercitato per qualsiasi motivo di legittimità e, dunque, per tutte le ipotesi riconducibili all'eccesso di potere (tra le altre, v. anche Sez. VI, 30 marzo 2017, n. 1485; Sez. VI, 9 aprile 2013, n. 1905).

Contrariamente a quanto ha dedotto l'appellante, il provvedimento della Soprintendenza si è potuto pertanto basare sulla constatata inadeguata motivazione dell'atto comunale, il cui richiamo generico alla assenza di lesioni alle esigenze di tutela del vincolo ha comportato un vizio di eccesso di potere.

In particolare, non risulta fondata la tesi secondo cui per la 'modestia' delle opere non occorrerebbe una specifica motivazione della autorizzazione.

In primo luogo, non si può rilevare una ‘modestia’ in sé delle opere, rilevando sempre il contesto circostante.

In secondo luogo, anche nel caso di opere ‘modeste’ l’atto abilitativo di natura paesaggistica deve essere adeguatamente motivato sulla loro incidenza nel medesimo contesto.

Inoltre, una tale valutazione della ‘modestia’ delle opere non può essere effettuata *per saltum* in sede giurisdizionale di legittimità, in quanto una tale valutazione se del caso non può che emergere nel corso del procedimento, con una motivata determinazione effettuata dalla autorità preposta alla tutela del vincolo, rispetto alla quale si sia potuta esprimere la Soprintendenza statale, quanto alla effettiva sussistenza delle relative circostanze di fatto.

Risultano pertanto infondati il secondo ed il terzo motivo.

Va respinto anche il quarto motivo, sopra sintetizzato.

Infatti, non si può ravvisare alcuna contraddittorietà della sentenza impugnata.

Così come la Soprintendenza, il TAR ha ben potuto rilevare la inadeguata motivazione della autorizzazione comunale, per l’autonoma rilevanza di tale atto (e delle opere con esso valutate), rispetto al titolo abilitativo in precedenza rilasciato: si è trattato di un procedimento distinto, rispetto al quale la Soprintendenza è risultata titolare del potere di annullamento per un vizio di legittimità, indubbiamente sussistente, dell’altro atto, posto al suo esame.

10. Per le ragioni che precedono, l’appello va respinto.

La condanna alle spese del secondo grado del giudizio segue la soccombenza. Di essa è fatta liquidazione nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) respinge l’appello n. 1976 del 2010.

Condanna l’appellante al pagamento di euro 2.000 (duemila) in favore della Amministrazione statale appellata, per spese ed onorari del secondo grado del giudizio.

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

Così deciso in Roma, presso la sede del Consiglio di Stato, Palazzo Spada, nella camera di consiglio del giorno 15 giugno 2017, con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente, Estensore

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Francesco Mele, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Italo Volpe, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Luigi Maruotti

IL SEGRETARIO