

Condono edilizio e autorizzazione paesaggistica

A cura dell'Avv. Valentina Stefutti

“Il diniego di sanatoria è esclusivamente giustificato dal parere negativo espresso dal Presidente della Provincia di Venezia... "in quanto l'immobile è in contrasto con lo stato dei luoghi".

Ma tale motivazione, com'è evidente, è apodittica e si riduce ad una formula standardizzata, teoricamente valevole in tutti i casi ma che non rende comprensibile, in concreto e nel caso specifico, l'iter logico seguito dall'Amministrazione nella propria valutazione negativa....

Occorre anche considerare che il procedimento di rilascio della sanatoria edilizia in zone, soggette al vincolo paesaggistico di cui alla legge 29 giugno 1939 n. 1497, non importa di per sé una preclusione al rilascio della sanatoria, ma determina piuttosto la necessità, per l'interessato, di acquisire il parere favorevole dell'autorità preposta alla tutela del vincolo stesso.

E nel caso del parere sulla sanatoria di costruzioni già realizzate col quale, diversamente da quanto accade per i progetti di nuove costruzioni, non possono essere previste limitazioni o prescrizioni o modificazioni per ragioni di tutela paesaggistica (perché il parere non può essere che favorevole o contrario alla conservazione del manufatto abusivo, così com'è) la motivazione deve recare congrue indicazioni relativamente alla possibilità od impossibilità di inserimento estetico-paesaggistico dell'opera, in relazione alla compatibilità od incompatibilità con i valori paesaggistici tutelati, con la conseguenza che, dall'eventuale incompatibilità assoluta deriverebbe l'assoluta insanabilità dell'opera”. (TAR Veneto – II – 20.5.05 n. 2133)

La sentenza in commento trae origine da un ricorso teso all'annullamento di un provvedimento emanato dall'Assessore delegato del Comune di Venezia, con cui veniva negato il rilascio di una sanatoria edilizia presentata dal ricorrente ex art. 31 ss. della legge 28 febbraio 1985 n.47. Il diniego veniva motivato in ordine al contrasto dell'immobile con lo stato dei luoghi, atteso che l'area su cui insisteva era gravata da vincolo paesaggistico, secondo quanto prescritto dalla legge 29 giugno 1939 n.1497. La pronuncia in parola affronta quindi la delicata questione della sanabilità – attraverso, si badi bene, lo strumento del condono edilizio, e non già della concessione in sanatoria, istituto diverso e per molti versi opposto a quello – degli abusi edilizi perpetrati su aree sottoposte a vincolo.

In argomento, i giudici amministrativi, riprendendo quello che ormai può considerarsi un orientamento giurisprudenziale affatto consolidato, hanno ricordato innanzitutto come in sede di autorizzazione, a norma dell'art.7 della legge n.1497/39, che assume evidentemente un rilievo specifico in una fattispecie così delicata, si richiede in ogni caso che i provvedimenti siano adeguatamente motivati, anche nel caso in cui gli stessi abbiano contenuto positivo, con l'indicazione della ricostruzione dell'iter logico seguito in ordine alle ragioni di compatibilità effettive che possano, laddove sussistenti, consentire tutti i lavori progettati, considerati, è bene sottolinearlo, nella loro globalità.

E' appena il caso di ricordare, inoltre, come la norma in parola vada, in ogni caso, coordinata col disposto di cui all'art.3 della legge 7 agosto 1990 n.241 s.m.i., che, come noto, ha introdotto

l'obbligo di motivazione per ogni atto amministrativo, a prescindere dal contenuto positivo o negativo dello stesso.

Fatte queste doverose premesse di carattere generale, è necessario ora passare ad analizzare se sussistano, in concreto, impedimenti all'effettuazione ex post della valutazione di compatibilità tra l'opera già abusivamente realizzata e il vincolo paesaggistico.

Sul punto, il Consiglio di Stato ha più volte riferito come se è vero che non vi è alcuna norma che prevede l'autorizzazione postuma, va tuttavia parimenti considerato che non sussiste alcuna disposizione di segno opposto (vedasi, ex multis, Consiglio di Stato – IV – n.421/00) In buona sostanza, la possibilità di un di una verifica ex post circa la compatibilità paesistica di un intervento non sarebbe contraddetta né dalla peculiarità della fattispecie né dal sistema normativo nel suo complesso. Il provvedimento autorizzatorio regionale o subregionale, costituisce, ad avviso del Supremo Consesso Amministrativo, un tipico atto applicativo della gestione del vincolo, e non già modificativo dello stesso, la cui funzione, come abbiamo visto, è quella di verificare la compatibilità dell'opera in relazione ai valori ambientali specifici dell'area su cui insiste.

Si tratta, invero, di un potere di apprezzamento discrezionale in senso proprio, e riconducibile, come è evidente, all'istituto della discrezionalità amministrativa, in cui sono presenti, tuttavia, diversi profili di discrezionalità tecnica.

La valutazione di impatto paesaggistico, a ben guardare, non muta in relazione alla circostanza che l'opera sia stata realizzata o meno, atteso che l'autorità preposta alla tutela del vincolo dovrebbe in ogni caso verificare se quel determinato tipo di intervento sia o meno compatibile col vincolo medesimo, vale a dire con le esigenze di conservazione della bellezza naturale. E allora delle due una: o l'intervento è compatibile col vincolo, e allora lo era anche prima della sua realizzazione, oppure non lo è, e allora l'autorizzazione postuma non può essere in rilasciata, né avrebbe potuto esserlo nel caso in cui fosse stata richiesta tempestivamente.

Alla luce delle considerazioni suesposte, non deve quindi meravigliare se, nel caso che viene in essere, i giudici amministrativi, nei confronti del provvedimento a contenuto negativo emesso dal Comune di Venezia, hanno correttamente mosso rilievi di un certo spessore.

Come chiarito in premessa, proprio in ragione della natura applicativa e non modificativa dell'atto autorizzatorio di cui trattasi, laddove è ben possibile, per i progetti di nuove costruzioni, che l'Amministrazione imponga prescrizioni o limitazioni per ragioni di tutela paesaggistica, tale circostanza non potrebbe legittimamente verificarsi per quanto concerne i manufatti già esistenti, con la conseguenza, invero non di poco momento, che dall'incompatibilità assoluta non può che derivare l'insanabilità assoluta dell'opera.

Accertata, dopo adeguata istruttoria, l'impossibilità effettiva di inserimento estetico- paesaggistico della stessa, il provvedimento a contenuto negativo avrebbe dovuto essere sorretto in ogni caso da adeguata motivazione. Motivazione che non poteva evidentemente, e legittimamente, ridursi ad una mera affermazione di carattere formale in ordine all'affermata contrarietà dell'immobile con lo stato dei luoghi, ma che al contrario avrebbe dovuto esplicitare nel merito l'iter logico seguito in ordine alle ragioni non compatibilità dell'opera considerata nel suo complesso.

Valentina Stefutti

In calce la sentenza in commento

TAR Veneto - II - sentenza 20 maggio 2005 n. 2133

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, seconda sezione, con l'intervento dei signori magistrati:

Luigi Trivellato Presidente
Lorenzo Stevanato Consigliere, relatore
Elvio Antonelli Consigliere
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sui ricorsi n. 952/91 e n. 1101/91, proposti da Cisiola Aldo, rappresentato e difeso dagli avv.ti Annamaria Tassetto e Franco Zambelli, con domicilio eletto presso il loro studio in Venezia Mestre, via Cavallotti 22,

contro

il Comune di Venezia, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giulio Gidoni e M. Maddalena Morino, con domicilio eletto presso l'Avvocatura civica nella sede municipale, cui è subentrato il neo istituito Comune di Cavallino-Treporti, non costituito in giudizio;

la Provincia di Venezia, in persona del Presidente pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Roberta Brusegan e Cristina De Benetti, con domicilio eletto nella sede provinciale in Venezia, S. Marco 2662;

per l'annullamento:

A) quanto al ricorso n. 952/91, del provvedimento n. 60685/786/00 in data 8.2.1991 con cui l'assessore delegato del Comune di Venezia ha negato la sanatoria edilizia sulla domanda presentata dal ricorrente ex art. 31 e ss. l. 47/85 per una costruzione eretta abusivamente in Cavallino, via del Marinaio, fg. 49, mapp. 647, sez. Burano, nonché del presupposto decreto del Presidente della Provincia di Venezia 28.11.1990 n. 966/C con cui è stato espresso parere ambientale negativo;

B) quanto al ricorso n. 1101/91, del provvedimento a firma dell'assessore delegato 25.2.1991 n. prot. 91/1854/85 con cui è stata ordinata la demolizione dell'anzidetta costruzione.

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Venezia e della Provincia di Venezia;

viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

vista la propria ordinanza 8.5.1991 n. 284/91, con cui è stata accolta l'istanza di sospensione del provvedimento impugnato col ricorso n. 1101/91;

visti gli atti tutti di causa;

uditi nella pubblica udienza del 21.4.2005 - relatore il Consigliere Lorenzo Stevanato - l'avv. Filippo Cazzagon, in sostituzione dell'avv. Zambelli, per il ricorrente, e l'avv. Maurizio Ballarin per il Comune di Venezia;
ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Il ricorrente realizzò in località Cavallino (già Comune di Venezia, ora Comune di Cavallino-Treporti), via del Marinaio, su di un terreno catastalmente censito a fg. 49, mapp. 647, sez. Burano, una costruzione abusiva (un prefabbricato ad uso abitativo stagionale).

Per tale abuso edilizio il ricorrente ha presentato domanda di sanatoria ai sensi dell'art. 31 della l. 28 febbraio 1985 n. 47, negata col provvedimento comunale impugnato col ricorso n. 952/91.

Il diniego è giustificato dal parere negativo espresso dal Presidente della Provincia di Venezia, relativamente al vincolo paesaggistico gravante sulla zona.

Avverso tale provvedimento vengono dedotte più censure di violazione di legge e di eccesso di potere sotto vari profili.

Le amministrazioni comunale e provinciale intimata, costituite in giudizio, hanno controdedotto puntualmente concludendo per la reiezione del gravame.

Con successivo ricorso n. 1101/91 è stato impugnato il conseguenziale provvedimento comunale, a firma dell'assessore delegato 25.2.1991 n. prot. 91/1854/85, con cui è stata ordinata la demolizione dell'anzidetta costruzione.

Il gravame è sorretto dalla dedotta illegittimità derivata e da ulteriori censure di violazione di legge e di eccesso di potere sotto vari profili.

L'amministrazione comunale intimata, costituita in giudizio, ha controdedotto puntualmente concludendo per la reiezione del gravame.

DIRITTO

I ricorsi in epigrafe vanno previamente riuniti attesa la loro evidente connessione soggettiva ed oggettiva.

Procedendo dal ricorso n. 952/91 (diretto contro il provvedimento n. 60685/786/00 in data 8.2.1991 con cui l'assessore delegato del Comune di Venezia ha negato la sanatoria edilizia, presentata dal ricorrente ex art. 31 e ss. l. 47/85, per un prefabbricato ad uso abitativo stagionale, eretto abusivamente in Cavallino, via del Marinaio, fg. 49, mapp. 647, sez. Burano) il Collegio rileva che è fondata ed assorbente la censura, svolta col terzo motivo, di eccesso di potere per carenza di motivazione.

Invero, il diniego di sanatoria è esclusivamente giustificato dal parere negativo espresso dal Presidente della Provincia di Venezia (con decreto 28.11.1990 n. 966/C, pure impugnato come atto presupposto) relativamente al vincolo paesaggistico gravante sulla zona.

Ebbene, tale parere è del seguente testuale tenore: "in quanto l'immobile è in contrasto con lo stato dei luoghi".

Ma tale motivazione, com'è evidente, è apodittica e si riduce ad una formula standardizzata, teoricamente valevole in tutti i casi ma che non rende comprensibile, in concreto e nel caso specifico, l'iter logico seguito dall'Amministrazione nella propria valutazione negativa.

Occorre anche considerare che il procedimento di rilascio della sanatoria edilizia in zone (come quella in questione) soggette al vincolo paesaggistico di cui alla legge 29 giugno 1939 n. 1497, non importa di per sé una preclusione al rilascio della sanatoria, ma determina piuttosto la necessità, per l'interessato, di acquisire il parere favorevole dell'autorità preposta alla tutela del vincolo stesso.

E nel caso del parere sulla sanatoria di costruzioni già realizzate col quale, diversamente da quanto accade per i progetti di nuove costruzioni, non possono essere previste limitazioni o prescrizioni o modificazioni per ragioni di tutela paesaggistica (perché il parere non può essere che favorevole o contrario alla conservazione del manufatto abusivo, così com'è) la motivazione deve recare congrue indicazioni relativamente alla possibilità od impossibilità di inserimento estetico-paesaggistico dell'opera, in relazione alla compatibilità od incompatibilità con i valori paesaggistici tutelati, con la conseguenza che, dall'eventuale incompatibilità assoluta deriverebbe l'assoluta insanabilità dell'opera.

Ora, un sia pure contenuto minimo di indicazioni, nel caso di specie, manca.

Il ricorso n. 952/91 va perciò accolto.

Per la dedotta illegittimità derivata va conseguentemente accolto anche il ricorso n. 1101/91, diretto contro l'ordinanza di demolizione del controverso manufatto.

Concorrono giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese e le competenze del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, seconda sezione, definitivamente pronunciando sui ricorsi in premessa, li riunisce e li accoglie. Per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati indicati in epigrafe.

Compensa integralmente tra le parti le spese e le competenze del giudizio.

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

Il Presidente

L'estensore

Il Segretario