

N. 1268/2012 Reg. Prov. Coll. N. 391 Reg. Ric. ANNO 2011 REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis) ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso RG n. 391 del 2011, proposto dal signor M. A., rappresentato e difeso dall'avv. Alfredo Besi, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso in Roma, via della Giuliana, 35;

contro

il COMUNE di ARDEA, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Peppino Mariano, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso in Roma, via G.Pierluigi da Palestrina,55;

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia,

- del diniego di sanatoria emesso dal Comune di Ardea in data 20 agosto 2010, presentata in data 7 gennaio 1986 per il rilascio del titolo edilizio, ai sensi della Legge n. 47 del 1985, per l'immobile ubicato in Ardea, Lungomare

...omissis...

;

- dell'ordinanza n. 380 del 13 settembre 2010 emessa dal Comune di Ardea, con cui è stata disposta la demolizione delle opere abusive realizzate su detto immobile e ripristino dello stato dei luoghi e acquisizione gratuita dell'area.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Ardea;

Vista l'ordinanza n. 483 del 2011 con cui è stata accolta la domanda di sospensione limitatamente all'ordine di demolizione e all'acquisizione gratuita dell'area di sedime e sono stati disposti incumbenti istruttori;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 ottobre 2011 il Cons. Mariangela Caminiti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in epigrafe il signor M. A. ha impugnato gli atti sopraindicati adottati dal Comune di Ardea e relativi a un immobile sito nel territorio del detto Comune, in Lungomare ...*omissis*...

, identificato in Catasto al Foglio 48, part.IIa 487, di proprietà dello stesso e recanti:

- il rigetto definitivo dell'istanza di sanatoria presentata a nome della sig.ra B. I. per il rilascio del relativo titolo edilizio ai sensi della Legge n. 47 del 1985 e succ. mod., sul detto immobile (provvedimento prot. n. 40372 del 2010);

- la demolizione dell'immobile abusivo (ordinanza n. 380 del 2010).

Il ricorrente deduce le seguenti censure: 1) Violazione di legge. Violazione dell'art. 32, comma 4 della L. 28 febbraio 1985, n. 47, come modificato dall'art.32, comma 43 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, conv. con mod. dalla Legge 24 novembre 2003, n. 326, contesta il vizio del procedimento, atteso che ai fini della concessione edilizia in sanatoria per opere eseguite su aree sottoposte al vincolo si dovrebbe pervenire mediante conferenza di servizi, mentre il diniego impugnato sarebbe stato emesso sulla base di un parere paesistico negativo formulato al di fuori della procedura della conferenza di servizi e adottato dallo stesso Comune.

2) Vizio di eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria e della illogicità e/o comunque insufficienza della motivazione, secondo il ricorrente il parere ostativo al rilascio della concessione edilizia, posto a base del diniego impugnato, risulta rilasciato dall'Ufficio tecnico otto anni prima del provvedimento nel quale sarebbe stato recepito e, quindi, sarebbe inattuale rispetto alla situazione concreta sulla quale l'atto incide. Contesta il sig. Anziani che la valutazione dell'impatto paesistico dell'immobile oggetto dell'istanza di condono avrebbe dovuto essere riformulata in relazione allo stato dei luoghi attuale, potendo risultare meno evidenti gli aspetti di pregiudizio del paesaggio. Inoltre la motivazione sarebbe insufficiente non puntualizzando i profili di inadeguatezza con l'ambiente circostante dell'immobile e i provvedimenti impugnati, così come adottati, non sarebbero in grado di soddisfare le finalità della tutela del paesaggio, non potendo l'eliminazione di un unico immobile ripristinare la generale armonia del paesaggio circostante.

Si è costituita in giudizio l'Amministrazione comunale, resistendo al ricorso con articolate e documentate memorie.

Con l'ordinanza n. 483 del 2011 è stata accolta la domanda di sospensione limitatamente all'ordine di demolizione e all'acquisizione gratuita dell'area di sedime e sono stati disposti incumbenti istruttori.

Il ricorso è stato chiamato per la discussione all'udienza pubblica del 20 ottobre 2011, e quindi trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Nel merito il gravame presenta profili di infondatezza per le ragioni di seguito indicate.

1.1. Con il primo motivo, parte ricorrente, nel presupposto che nel caso in questione il parere paesaggistico debba essere espresso da Amministrazione diversa dal Comune che procede all'esame dell'istanza di sanatoria, ha censurato il vizio del procedimento anche per l'omessa applicabilità della normativa della conferenza di servizi.

La censura è infondata.

Osserva il Collegio che in generale in materia di condono edilizio, nel sistema delineato dalla legge n. 47 del 1985, si può formare il silenzio assenso in presenza di requisiti e adempimenti previsti dall'art. 35 della richiamata legge. In particolare, va rilevata l'impossibilità giuridica di formazione di un provvedimento tacito di assenso su domande di sanatoria edilizia relative a immobili in aree sottoposte a vincoli per l'ipotesi della mancanza di espresso parere favorevole, giacché il rilascio della concessione in sanatoria per abusi in zone vincolate, come quella in esame, presuppone necessariamente il parere favorevole della competente autorità, laddove l'inerzia o la lentezza dei comuni nel provvedere sulle istanze di condono edilizio non può assicurare agli interessati un risultato che gli stessi non potrebbero conseguire in virtù di provvedimento espresso e, in particolare, non può consentire di superare la mancanza dei prescritti pareri favorevoli (tra le tante pronunce: T.A.R. Toscana, sez. III, 27 febbraio 2009, n. 350; T.A.R. Lombardia - Brescia, sez. I, 8 luglio 2010, n. 2459; TAR Puglia Bari, sez. III, 12 gennaio 2010 n. 17; T.A.R. Piemonte Torino, sez. I, 21 luglio 2009, n. 2062).

Dalla lettura combinata dell'art. 32, primo comma e dell'art. 35 della predetta legge n. 47 del 1985 si esclude infatti che il mancato rilascio del parere favorevole sulle domande di sanatoria per opere realizzate in aree sottoposte a vincoli determini l'accoglimento tacito delle istanze. E' vero che il testo dell'art. 32, primo comma, precedente a quello riformato dalla L. n. 326 del 2003 (che al primo comma qualifica come silenzio rifiuto la situazione lesiva generata dall'inerzia dell'autorità competente ad esprimere il parere) - vigente

ratione temporis

(in atti risulta la richiesta di parere paesaggistico presentata in data 6.12.1996 e la domanda di condono presentata in data 7.1.1986) - indicava un'ipotesi di silenzio assenso riferita specificamente al parere: ma questo con l'eccezione di cui all'art. 33, tra cui è ricompresa quella delle "opere realizzate su edifici ed immobili assoggettati alla tutela della L. 1 giugno 1939, n. 1497 e che non siano compatibili con la tutela medesima". Ne risulta quindi confermata la generale impostazione secondo cui tra gli immobili suscettibili di sanatoria insistenti in aree vincolate, tra i quali a questo tipo di vicenda non si applica alcun silenzio - assenso, dato che l'art. 35, comma 18, inibisce espressamente la formazione di assenso tacito per le domande di sanatoria relative ad immobili per i quali operi l'art. 33 della medesima legge.

Peraltro va posto in rilievo che, in relazione alla censura dedotta con il primo motivo, l'immobile è sottoposto a tutela paesistica ai sensi del D.Lgs. n. 42 del 2004 ed è soggetto a vincolo apposto con DM 22.10.1954, risultando influente ai fini del rilascio della concessione edilizia in sanatoria l'epoca antecedente o successiva alla commissione dell'abuso(cfr.

ex multis

, Cons. Stato, sez. VI, 27 aprile 2010, n. 2377; idem, 13 settembre 2010, n. 6572; idem, 23 febbraio 2011, n. 1127; T.A.R. Puglia, Bari, sez. II, 22 marzo 2011, n. 448).

Inoltre, nella specie, la costruzione risale al 1966, come dichiarato nella domanda di condono presentata e non smentito da parte ricorrente, e nel preambolo del provvedimento di diniego di sanatoria impugnato (provvedimento richiamato anche dalla successiva ordinanza di demolizione anch'essa impugnata) sono indicati sia il DM 22.10.1954 recante il vincolo (anteriore di oltre dieci anni all'epoca della costruzione) del Ministro della Pubblica Istruzione, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 22 del 28.1.1955, che il P.T.P. n. 10 approvato con L.R. n. 24/1998 (area classificata B1:fascia costiera pianeggiante) nonché il P.T.P.R. adottato con le delibere della Giunta Regionale del Lazio in data 25.7.2007, n. 556 e in data 21.12.2007, n. 1025. Si osserva che nella parte motiva del provvedimento di diniego impugnato il primo "considerato" riporta quanto segue: "L'edificio..... fa parte di una serie di costruzioni, realizzate tra la spiaggia e il lungomare, che compromettono sia l'accessibilità che la percezione del panorama marino. Questi edifici costituiscono ...grave danno paesaggistico in quanto alterano le caratteristiche morfologiche e naturali del luogo, facendogli perdere la propria identità fisica. L'impatto della realizzazione edilizia, nel contesto disturbante di diffusa fabbricazione, ha carattere invasivo tanto da determinare la compromissione non solo della percezione paesaggistica da parte della collettività, ma anche lo stravolgimento dell'armonia e naturale bellezza del paesaggio e dell'ambiente circostante".

In particolare, proprio il D.M. 22.10.1954, richiamato nell'atto impugnato, qualifica di notevole interesse pubblico la fascia costiera dalla foce del Tevere al confine con la provincia di Latina (Torre Astura) e la dichiara sottoposta alle disposizioni della legge n. 1497 del 1939, per la tutela paesistica. Di fatto è l'intero litorale della provincia romana a essere interessato.

La normativa di protezione delle bellezze naturali di cui alla predetta legge n. 1497 del 1939 è oggi recepita in parte dal codice dei beni culturali e del paesaggio, adottato con D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, il cui art. 136 (recependo l'art. 1 della L. n. 1497 del 1939) riconosce (lett. c, d) notevole interesse pubblico ai complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, nonché alle bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze. Il successivo art. 142, inoltre, considera (lett. a) protetti

ex lege

i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare e l'art. 146, richiamando in parte il contenuto dell'art. 7 della predetta L. n. 1497 del 1939, stabilisce che i proprietari, i possessori e i detentori a qualsiasi titolo di immobili e aree d'interesse paesaggistico non possono distruggerli, né introdurre modificazioni che arrechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione. Sulla base di tale norma vanno richiesti la valutazione e il nulla osta dell'autorità competente alla tutela dei valori ambientali per i progetti e gli interventi edilizi sui predetti immobili, con verifica della compatibilità tra l'intervento e l'interesse paesaggistico protetto.

Orbene nel Lazio la L.R. 19 dicembre 1995, n. 59 ha disposto la sub-delega ai comuni delle

funzioni amministrative in materia ambientale e, pertanto, alla stregua di quanto rilevato, anche ai sensi della successiva L.R. n. 24 del 1998, deve concludersi per la competenza dell'Amministrazione comunale chiamata in giudizio in relazione alla fattispecie in esame ai fini del rilascio del parere paesaggistico, risultando pertanto non pertinente e inapplicabile la normativa in materia di conferenza di servizi richiamata da parte ricorrente.

Parimenti infondato appare il censurato difetto di istruttoria e di motivazione riguardo gli atti impugnati posto che i medesimi, alla luce di quanto precedentemente osservato, non appaiono viziati sia in relazione alla sequenza temporale dell'adozione dei provvedimenti stessi sia sulla base del contenuto e delle argomentazioni ivi esposte dall'Amministrazione comunale. Al riguardo, le ragioni a sostegno degli atti impugnati non risultano generiche, come sostenuto da parte ricorrente, ma esaustive e congrue con riferimento anche all'interesse di tutela paesaggistica presente in area e alla descrizione degli elementi di contrasto con esso e che impediscono l'accoglimento dell'istanza di condono edilizio.

Va altresì aggiunto per completezza di argomento che il richiamato D.M. 22.10.1954, che attribuisce al territorio da esso descritto notevole interesse pubblico, riconoscendone il valore estetico e di bellezza panoramica fruibile

ex

universalità costituisce il presupposto al provvedimento di diniego contestato, il quale è esauriente nell'indicare come questi valori siano stati compromessi nel tempo da complessi edificati sine titulo, anche in momenti diversi, tra i quali s'inserisce l'immobile cui è stata denegata sanatoria, che impediscono l'accessibilità e la percezione del panorama marino.

Ed invero va rilevato che l'estetica che la normativa in tema di protezione paesaggistica ha inteso tutelare è l'esteriore, tradizionale aspetto del territorio, ciò che tutti possono godere con la vista. Si tratta di quell'aspetto del territorio che è ritenuto "tradizionale", ossia l'ordine e la forma fisica esteriore ereditati dalla tradizione presente in determinati luoghi, il cui valore sia riconosciuto attraverso le procedure della legge stessa. Come i monumenti, così il valore del paesaggio è visto saldamente ancorato alla "memoria" collettiva. Nel codice del paesaggio, poi, si riflette un'evoluzione della disciplina che accentua la considerazione del paesaggio medesimo quale "territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni" e lo tutela quale "rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali" (art. 131, commi 1 e 2, del D.Lgs. 42 del 2004).

La legge non tutela dunque l'estetica in quanto tale, ma i valori tradizionali che si mostrano alla vista e che arrivano a configurare un autentico carattere identitario. Ciò appare di tutta evidenza con riferimento al valore del paesaggio costiero, che costituisce da tempo immemorabile un elemento irrinunciabile dell'identità culturale italiana. Ciò significa che quando si esamina un progetto di trasformazione degli immobili nei luoghi tutelati non si tratta di stabilire se la nuova architettura sia esteticamente valida, ma se quell'intervento modifica l'aspetto tradizionale con cui si mostra l'ordine spaziale delle cose immobili presenti storicamente in quel determinato luogo. Nell'ottica della normativa paesistica si può quindi costruire in quei luoghi, svolgere attività e anche trasformare i beni immobili, purché si rispettino i valori tradizionali e identitari in questione.

Nella fattispecie la costruzione realizzata sulla litoranea dopo il 1954 interrompe la continuità panoramica della spiaggia e del mare e, perciò, assume un evidente carattere invasivo e di disturbo nella fruizione del paesaggio costiero, in contrasto con il valore tutelato.

Alla luce di queste considerazioni e dell'attualità dell'interesse coeso alla tutela ambientale del litorale ardeatino non possono aver rilievo, onde sminuire l'efficacia della motivazione del provvedimento di diniego della sanatoria, o la sua validità, il tempo trascorso tra la costruzione dell'immobile e il parere impugnato, o dalla presentazione della domanda di condono e la conclusione dell'iter procedimentale: il decorso del tempo non può costituire causa sanante dell'intervento edilizio realizzato senza autorizzazione e soprattutto in zona vincolata, alla luce delle precedenti considerazioni (cfr. Cons. Stato, sez. V, 11 gennaio 2011, n. 79; T.A.R. Lazio Roma, sez. II, 6 dicembre 2010, n. 35404). In tal senso appaiono convincenti le argomentazioni fornite dall'Amministrazione resistente, comprovate anche da documentati rilievi fotografici, in relazione altresì alla censurata contraddittorietà e disparità di trattamento dell'intervento amministrativo nei confronti del solo ricorrente, attesa invece la comprovata procedura di riqualificazione ambientale e paesaggistica dell'area litoranea da parte del Comune mediante l'adozione di numerosi provvedimenti di repressione degli abusi edilizi ivi realizzati.

2. In definitiva, il ricorso in quanto infondato va respinto.

In relazione alla peculiarità della fattispecie, il Collegio stima equo disporre la compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Dispone la compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 20 ottobre e 14 dicembre 2011 con l'intervento dei magistrati:

IL PRESIDENTE

Eduardo Pugliese

L'ESTENSORE

Mariangela Caminiti

IL CONSIGLIERE

Codice dei beni culturali e del paesaggio e tutela delle cosiddette "bellezze panoramiche"

Scritto da Melita Manola

Giovedì 16 Febbraio 2012 16:22 -

Antonio Vinciguerra

Depositata in Segreteria il 8 febbraio 2012

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