



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 9493 del 2014, proposto da

Marco Del Priore, rappresentato e difeso dall'avvocato Federica Mondani, con domicilio eletto presso lo studio Luciana D'Andrea in Roma, via Pontedera, n. 6;

*contro*Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Soprintendenza per i Beni Architettonici e per il Paesaggio del Lazio, Soprintendenza per i Beni Architettonici e per il Paesaggio e per il Patrimonio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

Comune di Tivoli non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 8591/2014.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 dicembre 2020 il Cons. Giordano Lamberti e udita l'avvocato Alessandra Cattel in dichiarata delega dell'avvocato Federica Mondani, in collegamento da remoto, ai sensi dell'art. 4, comma 1, del decreto legge n. 28 del 30 aprile 2020 e dell'art. 25, comma 2, del decreto legge n. 137 del 28 ottobre 2020;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 - L'appellante è proprietario di un immobile sito nel Comune di Tivoli in località "Quintiliolo" inserito in una delle aree ricomprese nel Programma di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile dell'asse Tiburtino.

2 - Per tale manufatto, ha presentato in data 21.02.1995 richiesta di concessione in sanatoria ex L. 724/94 (prot. n. 8626/95 del Comune di Tivoli), e precisamente per la realizzazione di fabbricato ad uso residenziale, magazzino e cantina sul terreno sito in località Quintiliolo "il Trono" distinto in catasto al foglio 57, p.la 533 (ex 380).

3 - In data 19.01.03, il Comune di Tivoli con provvedimento n. 109/03, ha espresso parere favorevole ai fini del vincolo paesaggistico ed ambientale ed ha inviato la documentazione alla Soprintendenza per i Beni Ambientali ed Architettonici.

4 - Con il provvedimento emesso dalla Soprintendenza per i beni Architettonici e per il Paesaggio del Lazio in data 15.09.2006 è stato annullato il provvedimento n. 109 del 19.01.2004 del Comune di Tivoli (RM).

5 - Avverso quest'ultimo provvedimento, l'appellante ha proposto ricorso al T.A.R. per il Lazio che, con la sentenza n. 8591/2014, ha respinto il ricorso.

6 - Con l'appello avverso tale sentenza - "erronea valutazione dei presupposti istruttori degli atti, per erronea motivazione, delle istituzioni per esorbitanza dai limiti del potere decisionario nell'instaurato giudizio di legittimità" - si insiste nel sostenere che l'atto impugnato non esterna in maniera compiuta e puntuale le ragioni per cui l'Amministrazione ha ritenuto di opporre il contestato diniego.

A tal fine, l'appellante deduce che i pareri e il relativo provvedimento finale non esplicitano alcun concreto riferimento allo stato dei luoghi, né alcuna valutazione sulla specifica tipologia dell'opera ("tutta la valutazione svolta dall'Amministrazione si risolve solo in formalistiche ed apodittiche affermazioni sulla ritenuta generica incompatibilità dell'opera").

7 - L'appello è infondato.

Giòva ricordare che in sede di rilascio della concessione edilizia in sanatoria ex L. 724/94 per le opere ricadenti in zone sottoposte a vincolo, sussiste l'obbligo di acquisire il parere da parte dell'Autorità preposta alla tutela del vincolo, previsto dall'art. 32 L. 28/2/1985 n. 47, a prescindere dall'epoca della sua introduzione e quindi anche per le opere eseguite anteriormente all'apposizione del vincolo.

7.1 - Nel parere favorevole espresso dal Comune di Tivoli con determinazione n. 109 del 19 gennaio 2004 si legge "che non sussistono motivi di contrasto con il contesto paesaggistico e panoramico vincolato e con la normativa di P.T.P. ambito n. 7, perché l'opera sia realizzata alle seguenti condizioni: "venga rilasciata autorizzazione danno ambientale secondo normativa vigente, vengano fatti salvi i diritti di terzi, vengano impiegati intonaci tradizionali e integrati della gamma delle terre naturali".

7.2 - Deve rammentarsi che l'ambito del controllo della Soprintendenza su tali pareri, a cui si applica la disciplina antecedente l'entrata in vigore dell'art. 146 del d.lgs. 22 gennaio 2004 n.42, deve ritenersi un sindacato di mera legittimità sull'atto autorizzatorio di base adottato dalla Regione o dall'ente subdelegato, con il correlativo potere di annullamento ad estrema difesa del vincolo (cf. Cons. Stato, Sez. VI, 25 febbraio 2013, n. 1129).

Tuttavia, secondo la giurisprudenza amministrativa consolidata (cf. Cons. Stato, Ad. Plen. 14 dicembre 2001, n. 9 e, più di recente, ex multis Cons. Stato, sez. VI, n. 300/2012), l'eventuale annullamento del nulla osta paesaggistico comunale, da parte della Soprintendenza, risulta riferibile a qualsiasi vizio di legittimità, riscontrato nella valutazione formulata in concreto dall'ente territoriale, ivi compreso l'eccesso di potere in ogni sua figura sintomatica (sviamento, insufficiente motivazione, difetto di istruttoria, illogicità manifesta). L'unico limite che la Soprintendenza competente incontra in tema di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica è costituito dal divieto di effettuare "un riesame complessivo delle valutazioni compiute dall'ente competente tale da consentire la sovrapposizione o sostituzione di una nuova valutazione di merito a quella compiuta in sede di rilascio dell'autorizzazione" (Cons. Stato, Ad. plen., n. 9/2001; cf. anche Cons. Stato, sez. VI, 14 agosto 2012, n. 4562). Tale limite sussiste, però, soltanto se l'ente che rilascia l'autorizzazione di base abbia adempiuto al suo obbligo di motivare in maniera adeguata in ordine alla compatibilità paesaggistica dell'opera. In caso contrario sussiste un vizio d'illegittimità per difetto o insufficienza della motivazione e ben possono gli organi ministeriali annullare il provvedimento adottato per vizio di motivazione e indicare - anche per evidenziare l'eccesso di potere nell'atto esaminato - le ragioni di merito che concludono per la non compatibilità delle opere realizzate con i valori tutelati (Cf. Cons. Stato, sez. VI, 5 marzo 2014, n. 1034, 18 gennaio 2012, n. 173 e 21 settembre 2011, n. 5292).

7.3 - Nel parere impugnato si evidenzia come la località "Quintiliolo", nella quale sono state realizzate le opere, ricade in un'area dichiarata di notevole interesse pubblico ai sensi della legge 29 giugno 1939 n. 1497 con D.M. pubblicato sulla G.U. 10 ottobre 1956 n. 256.

La verifica condotta dalla Soprintendenza ha rilevato che: "i manufatti ricadono in zona di alta tutela e non sono conformi alla normativa di zona, che non prevede presenza di edifici di tipo residenziale; gli stessi costituiscono motivo di grave alterazione del paesaggio interessato, nei confronti del quale introducono elementi di alterazione perenne ed irreversibile, anche per l'innalzamento del livello di antropizzazione che osta con la destinazione vocazionale dell'area"; inoltre "l'autorizzazione, se attuata, comporterebbe l'alterazione di tratti caratteristici della località protetta che sono la ragione stessa per cui la località medesima è sottoposta a vincolo ai sensi della normativa di tutela ambientale attualmente vigente e che l'omesso esame del P.T.P. e/ o la non conformità dell'intervento con le relative prescrizioni, ostacolano profili di illegittimità dell'atto adottato dall'autorità delegata".

8 - Fermo il principio che, in base alla disciplina applicabile al procedimento, la Soprintendenza non può sovrapporre le proprie valutazioni di merito a quelle dell'ente locale (ex multis Cons. Stato, Sez. IV, 11 giugno 2012, n. 3401, 21 settembre 2011 n. 5192, 3 dicembre 2010 n. 8441), deve ritenersi come il riferimento contenuto nel parere impugnato a supposti profili di incompatibilità paesaggistica valga evidentemente a mettere in luce l'assoluta carenza di ogni valutazione al riguardo da parte del comune, come del resto si evince chiaramente dal passaggio finale del parere (l'omesso esame del P.T.P. e/ o la non conformità dell'intervento con le relative prescrizioni, ostacolano profili di illegittimità dell'atto adottato dall'autorità delegata) in cui si contesta una palese carenza, rilevabile sotto il profilo della legittimità dell'autorizzazione paesaggistica comunale.

Del resto, non è neppure prospettabile un'indebita sovrapposizione della valutazione della Soprintendenza a quella del comune, stante l'effettiva mancanza, nell'atto comunale, di ogni esplicitazione delle ragioni di compatibilità dell'immobile con il regime dell'area, non potendosi a tal fine ritenere sufficiente il mero inciso secondo cui "non sussistono motivi di contrasto con il contesto paesaggistico e panoramico vincolato e con la normativa di P.T.P. ambito n. 7".

8.1 - La conclusione che precede risulta in sintonia coi i principi generali che regolano la materia e gli specifici criteri a tale fine dettati dalla giurisprudenza.

Invero, l'atto di autorizzazione paesaggistica dell'ente locale, espressione dell'esercizio di valutazioni tecniche, deve contenere un'adeguata motivazione, e deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria (cf. art. 3, comma 1, della legge n. 241 del 1990).

Nello specifico, la giurisprudenza ha affermato che la motivazione può ritenersi adeguata quando risponde a un modello che contenga, in modo dettagliato, la descrizione: I) dell'edificio mediante indicazione delle dimensioni, delle forme, dei colori e dei materiali impiegati; II) del contesto paesaggistico in cui esso si colloca, anche mediante l'indicazione di eventuali altri immobili esistenti, della loro posizione e dimensioni; III) del rapporto tra edificio e contesto, anche mediante l'indicazione dell'impatto visivo al fine di stabilire se esso si inserisca in maniera armonica nel paesaggio (cf. Cons. Stato, sez. VI, 4 ottobre 2013, n. 4899, e 11 settembre 2013, n. 4481).

8.2 - La carenza motivazionale del parere comunale giustifica il provvedimento di annullamento della Soprintendenza, dettato da ragioni di mera illegittimità del parere espresso dal Comune, proprio perché in esso non si rinviengono espressioni considerazioni in ordine alla compatibilità paesaggistica delle opere da condonarsi, tenuto conto delle previsioni imposte alla zona dalla normativa specifica.

Deve dunque trovare conferma quanto già argomentato dal giudice di primo grado che ha messo in luce come la Soprintendenza, seppur in modo sintetico, abbia comunque rilevato come l'istruttoria effettuata dal Comune di Tivoli fosse ampiamente carente anche sotto il profilo motivazionale, avendo nella sostanza l'ente locale solo citato la normativa urbanistica condizionante l'edificazione nell'area in questione, senza chiarire, come sarebbe stato necessario, in ragione di quali elementi le opere realizzate non si porrebbero in contrasto con le tutele paesaggistiche della località.

9 - E' infine irrilevante la sussistenza di ulteriori pareri favorevoli - quali: quello della Provincia di Roma che ha concesso il nulla osta ai fini del vincolo idrogeologico, quello della Soprintendenza per i beni archeologici - i quali hanno ad oggetto la compatibilità dell'opera rispetto a vincoli di altra natura, ben potendo coesistere un parere favorevole in riferimento all'aspetto idrogeologico e archeologico, con un parere sfavorevole reso in riferimento ad un diverso bene giuridico tutelato.

10 - In definitiva l'appello non può trovare accoglimento.

Le spese di lite, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) respinge l'appello, con conferma dell'appellata sentenza e condanna parte appellante alla refusione delle spese di lite in favore del Ministero appellato, che si liquidano in €2.000, oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 dicembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Sergio De Felice, Presidente

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

Dario Simeoli, Consigliere

Giordano Lamberti, Consigliere, Estensore

Giovanni Orsini, Consigliere

L'ESTENSORE
Giordano LambertiIL PRESIDENTE
Sergio De Felice