

NATURA E FUNZIONI DELLA VALUTAZIONE PAESAGGISTICA IN RELAZIONE AD OPERE ABUSIVE REALIZZATE SU AREE SOTTOPOSTE A VINCOLO

DI LINDA GAVONI

T.A.R. CAMPANIA, Salerno, Sez. II, 13 settembre 2019, n. 1578 - Pres. Abbruzzese; Est. Di Popolo – F.E. (avv.ti Brancaccio e Clarizia) c. Ministero per i Beni e le Attività Culturali (Avvocatura distrettuale dello Stato di Salerno)

Nell'ambito del procedimento di condono edilizio relativo ad un immobile realizzato in zona vincolata, il giudizio di compatibilità paesaggistica previsto dall'art. 32 L.n. 47/1985 è da intendersi assimilabile all'autorizzazione paesaggistica ex art. 7 L.n. 1497/1939 in quanto entrambi gli atti sono il presupposto legittimante la trasformazione urbanistico-edilizia della zona protetta. Di conseguenza 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.

Il giudizio di compatibilità paesaggistica reso dall'amministrazione comunale al fine del rilascio di un provvedimento di condono avente ad oggetto un immobile realizzato in un'area sottoposta a vincolo paesaggistico ha natura e funzioni identiche all'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 7 L. n. 1497/1939. Dal principio in esame - recentemente rimarcato dalla giurisprudenza amministrativa - derivano due importanti corollari:

- (i) la legittimità dell'annullamento ad opera della Soprintendenza del parere favorevole reso dal Comune ai sensi dell'art. 32 L.n. 47/1985 (1) nell'ambito del procedimento volto al rilascio del titolo edilizio in sanatoria qualora il parere risulti essere affetto da eccesso di potere per difetto di motivazione (in virtù ad esempio della pretermissione del vincolo paesaggistico imposto con d.m. 8 novembre 1968 sull'area in cui sorge l'opera abusiva e della sostanziale incompatibilità paesaggistica di quanto illegittimamente realizzato);
- (ii) l'irrelevanza di circostanze quali l'esistenza delle opere abusive e il loro assoggettamento al procedimento 'conservativo' di condono sulla valutazione paesaggistica, in quanto se così non fosse si giungerebbe al paradosso di "premiare, attraverso una valutazione di compatibilità paesaggistica 'attenuata', chi abusivamente abbia realizzato il fatto compiuto della trasformazione edilizia in zona vincolata, a fronte di chi, invece, detta trasformazione edilizia correttamente abbia sottoposto alla preventiva approvazione delle autorità competenti".

Nella sentenza in commento il T.A.R. Salerno ha ricordato come, per giurisprudenza consolidata (2), la valutazione paesaggistica nel contesto del procedimento di condono edilizio sia assimilabile all'autorizzazione di cui all'art. 7 L.n. 1497/1939, dal momento che entrambi gli atti sono il *“presupposto legittimante la trasformazione urbanistico-edilizia della zona protetta”*.

Di conseguenza, qualora venga accertata l'incompiutezza o l'inadeguatezza del giudizio di compatibilità paesaggistica reso dall'ente competente, è da considerarsi legittimo tanto l'annullamento del parere ex art. 32 L.n. 47/1985 quanto - *per relationem* - l'annullamento dell'autorizzazione paesaggistica, dal momento che entrambi gli atti risultano affetti dalla figura sintomatica di eccesso di potere per difetto di istruttoria o di motivazione (3).

Come ricordato dai giudici di prime cure, la valutazione paesaggistica è da considerarsi adeguata *“se le caratteristiche dell'intervento - da prendere in considerazione per tutte le sue caratteristiche esteriori - vi risultano individuate, raffrontate e giustificate con i valori riconosciuti e protetti dal vincolo, dovendo essere esposta l'analisi eseguita sulle ragioni di compatibilità o incompatibilità effettiva che, in riferimento a tali valori, rendano o meno compatibile l'opera progettata, non essendo perciò sufficiente, allo scopo, l'asserzione generica della compatibilità paesaggistica”* (4).

Al contrario, la valutazione paesaggistica resa dalla Commissione per il Paesaggio del Comune di Pisciotta è stata ritenuta *in primis* dalla Soprintendenza di Salerno e Avellino e, *in secundis*, dal giudice amministrativo campano generica e carente sotto il profilo istruttorio-motivazionale, in quanto (i) è stata completamente ignorata la situazione vincolistica esistente con le relative motivazioni; (ii) il parere ex art. 32 L.n. 47/1985 è stato reso in assenza di un progetto di completamento e/o riqualificazione delle strutture esistenti; (iii) sono emerse numerose incongruenze tra la documentazione fotografica inviata dalla proprietaria dell'immobile oggetto di sanatoria e la rappresentazione grafica di parte delle piante e dei prospetti; (iv) le caratteristiche planovolumetriche del manufatto e la sua scarsa qualità architettonica si ponevano in ogni caso in contrasto con il vincolo paesistico insistente sull'area (5).

Stante quindi l'inadempimento dell'amministrazione comunale all'obbligo di motivare in maniera adeguata la compatibilità paesaggistica dell'opera abusiva oggetto di sanatoria, il T.A.R. Salerno ha ritenuto legittima la decisione della Soprintendenza di Salerno e di Avellino di annullare l'autorizzazione resa ai sensi dell'art. 7 L.n. 1497/1939, in quanto affetta *per relationem* da eccesso di potere.

1. Secondo l'art. 32, comma I, L.n. 47/1985 *“fatte salve le fattispecie previste dall'articolo 33, il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria per opere eseguite su immobili sottoposti a vincolo, è subordinato al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso. Qualora tale parere non venga formulato dalle suddette amministrazioni entro centottanta giorni dalla data di ricevimento della richiesta di parere, il richiedente può impugnare il silenzio-rifiuto. Il rilascio del titolo abilitativo edilizio estingue anche il reato per la violazione del vincolo. Il parere non è richiesto quando si tratti di violazioni riguardanti l'altezza, i distacchi, la cubatura o la superficie coperta che non eccedano il 2 per cento delle misure prescritte”*. Il successivo quarto comma stabilisce inoltre che *“ai fini dell'acquisizione del parere di cui al comma I si applica quanto previsto dall'articolo 20, comma VI, D.P.R. n. 380/2001. Il motivato dissenso espresso da una amministrazione preposta alla tutela*

ambientale, paesaggistico-territoriale, ivi inclusa la soprintendenza competente, alla tutela del patrimonio storico artistico o alla tutela della salute preclude il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria”.

2. Cons. Stato, Sez. VI, 18 febbraio 2019, n. 1135. Similmente, Cons. Stato, Sez. VI, 22 novembre 2018, n. 6615; 9 aprile 2018, n. 2160 e 18 settembre 2017, n. 4364. In termini analoghi, T.A.R. Campania, Salerno, Sez. I, 23 giugno 2015, n. 1444 e Cons. Stato, Sez. VI, 15 marzo 2007, n. 1255.
3. Cons. Stato, Sez. VI, 17 luglio 2013, n. 3896.
4. Cons. Stato, n. 3896/2013.
5. Nello specifico, la valutazione paesaggistica resa dalla competente commissione comunale è stata la seguente: “l'intervento edilizio prevede la sanatoria di un manufatto a destinazione produttiva con annesso deposito, già integrato nel contesto urbanistico-ambientale ... il manufatto è posto al di sotto della strada statale, addossato in parte ad un terrapieno che ne scherma la veduta principale dai punti panoramici ... la vegetazione definita da un folto uliveto preserva la veduta degli altri prospetti dal mare e dalla collina pisciottana”.