

LA TUTELA DEL PAESAGGIO E IL PERIMETRO DI APPLICAZIONE DELLE SANATORIE PAESAGGISTICHE

di Federico Vanetti e Andrea Oggioni

TAR Lazio, Roma II bis, 26 luglio 2021, n. 8950

Pres. ed Est. Elena Stanizzi, Salvatore Gatto, Brunella Bruno – OMISSIS (avvocati Marco Marasca e Valerio Larosa) contro Roma Capitale (avvocato Cristina Montanaro) e nei confronti di OMISSIS (avvocato Silvana Lombardi)

A seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 42 del 2004, non possono essere più rilasciate né autorizzazioni paesaggistiche in sanatoria – fatta salva la previsione eccezionale, di cui all'art. 167, commi 4 e 5, - né condoni, né certificazioni di assenza di danno ambientale per opere realizzate in assenza o in difformità dall'autorizzazione paesaggistica, per le quali dunque dovranno essere irrogate le sanzioni amministrative previste dall'art. 167 menzionato.

* * *

Con la decisione in commento, il TAR Lazio ha inteso confermare l'assenza di vere e proprie sanatorie paesaggistiche valorizzando il carattere di specialità che assumono nell'ordinamento le ipotesi di accertamento di conformità postumo di cui all'art. 167, commi 4 e 5, del D.lgs n. 42/2004. La pronuncia, evidenziando l'assenza di istanze di accertamento della compatibilità paesaggistica dei manufatti realizzati abusivamente, ricostruisce il quadro normativo applicabile e la ratio sottesa agli interventi del legislatore, confermando il prevalente orientamento giurisprudenziale che non ammette altre forme di sanatoria paesaggistica diverse dalle ipotesi previste – e interpretate in via assolutamente restrittiva dalle corti amministrativeⁱ – dall'art. 167.

Il rigore che emerge dal quadro legislativo e giurisprudenziale circa le categorie di opere ammesse alla sanatoria paesaggistica trova principalmente fondamento nella definizione del paesaggioⁱⁱ quale bene primario di carattere unitario, anche prevalendo su interessi pubblici strettamente correlati derivanti, ad esempio, dalla disciplina di governo del territorioⁱⁱⁱ.

A ben vedere, infatti, le ipotesi di “sanatoria paesaggistica” conosciute dal legislatore sono limitate a ipotesi di interventi che non sono adatti a pregiudicare il bene paesaggistico tutelato nemmeno in astratto^{iv} e per le quali il legislatore ha inteso ammettere la possibilità che l'amministrazione competente valuti discrezionalmente la compatibilità dell'intervento unitamente al versamento di una sanzione pecuniaria (cd. “monetizzazione” del danno paesaggistico arrecato).

Invero, in tempi più recenti il legislatore ha ulteriormente disciplinato la materia delle procedure di compatibilità paesaggistica tramite l'approvazione del “Regolamento recante individuazione degli

interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata” (DPR n. 31/2017) che, accompagnandosi agli interventi normativi di semplificazione e liberalizzazione intervenuti nella materia dell’edilizia, ha introdotto modifiche in termini di semplificazione alla normativa vigente in materia di autorizzazione paesaggistica.

Se da un lato, ai sensi dell’art. 2 del DPR 31/2017, le attività edilizie descritte dal relativo Allegato A sono state escluse tout-court dall’ambito di applicazione della Parte III del D.Lgs 42/2004 e non necessitano più dell’ottenimento dell’autorizzazione paesaggistica, dall’altro, le opere elencate dall’All. B e sottoposte al c.d. procedimento semplificato (art. 3 DPR 31/2017) possono oggi giovare di una ipotesi speciale di sanatoria postuma.

Infatti, ai sensi dell’art. 17 del DPR 31/2017, “l’autorità preposta alla gestione del vincolo e il Soprintendente, nell’esercizio delle funzioni di cui all’articolo 167, comma 4, del Codice, dispongono la rimessione in pristino solo quando non sia in alcun modo possibile dettare prescrizioni che consentano la compatibilità paesaggistica dell’intervento e delle opere”.

In tale ipotesi, a differenza di quanto previsto dall’art. 167 D.lgs. 42/2004, sembra quasi che il legislatore abbia “invertito” il sistema di valutazione dell’abuso paesaggistico, introducendo una sorta di presunzione di compatibilità di tali manufatti, limitando l’obbligo di ripristino solamente nei casi in cui gli enti competenti valutino discrezionalmente l’impossibilità di conformare l’intervento (abusivo) realizzato mediante prescrizioni di adeguamento ad hoc.

La pronuncia, dovendosi confrontare necessariamente con le sole doglianze promosse dalla parte ricorrente, ha nel merito solamente preso posizione sulla possibilità di ricondurre le opere non autorizzate alle categorie di manufatti elencati dall’All. B, senza esprimersi e prendere posizione sull’ulteriore ipotesi oggi prevista dal combinato disposto degli artt. 2, 3 e 17 del DPR n. 31/2017 che, dunque, sembra introdurre una nuova ipotesi di sanatoria speciale nell’ambito della tutela del paesaggio.

Tale parziale “allargamento” del campo della sanatoria paesaggistica non modifica, comunque, il paradigma legislativo incardinato con l’approvazione del codice dei beni culturali, che identifica l’autorizzazione paesaggistica quale elemento necessario per la validità dei titoli edilizi rilasciati per l’esecuzione di opere e manufatti atti a modificare il territorio in zone soggette a tutela paesaggistica. Da ultimo, giova evidenziare che le deroghe che ammettono valutazioni di compatibilità postuma sono esclusivamente connesse alle ipotesi di cui all’art. 167, comma 4, D.lgs. 42/2004 e all’elencazione di cui all’Allegato B al DPR 31/2017 che non si presta, per sua natura, ad interpretazioni di carattere estensivo e che riguarda opere che sono generalmente caratterizzate dal carattere accessorio e funzionale all’edificio anche se comportanti un aumento della superficie utile e del volume dei fabbricati principale.

ⁱ Sul punto si veda anche: FEDERICO VANETTI e ANDREA OGGIONI, *Sanatoria paesaggistica e limiti di interpretazione di superficie utile*, Rivista Giuridica dell’Ambiente - RGA Online, n. 23 Mese luglio-agosto, circa la nozione di superficie utile; Roberto Gubello, *Sulla rilevanza ai fini paesaggistici di ogni tipo di volume, anche quello tecnico*, RGA Online, n. 24 – settembre 2021, circa la nozione di volume tecnico.

ⁱⁱ Cfr. articolo 131, D.lgs. n. 42/2004 per la nozione di paesaggio.

ⁱⁱⁱ Corte Costituzionale, n. 367/2007: “Premesso che (...) sul territorio gravano più interessi pubblici, concernenti sia la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, che il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle regioni; che la tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali costituisce attuazione del disposto dell’art. 9 cost., (...) la norma censurata non lede le competenze regionali (...) poiché la prima disciplina che esige il

principio fondamentale della tutela del paesaggio è quella che concerne la conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali.”; si veda anche Cons. Stato, Sez. VI, 11 gennaio 2013, n. 20: “Avendo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale affermato il valore primario e assoluto della tutela del paesaggio e, conseguentemente, la prevalenza dell'impronta unitaria della tutela paesaggistica sulle determinazioni urbanistiche, pur nella necessaria considerazione della compresenza degli interessi pubblici all'interno del rapporto tra la tutela dei valori paesaggistici e la pianificazione urbanistica, l'iniziativa economica privata, altresì costituzionalmente tutelata, non può essere immotivatamente compressa ma, in quanto attuata nel contesto e per mezzo della strumentazione urbanistica, deve essere correlata al rapporto di questa con i sovraordinati valori della tutela paesaggistica”.

^{iv} Art. 167, comma 4, D.lgs. 42/2004: “L'autorità amministrativa competente accerta la compatibilità paesaggistica, secondo le procedure di cui al comma 5, nei seguenti casi: Per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati; b) per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica; c) per i lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell' articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380”.