

PROCEDIMENTI DI SANATORIA E NULLA OSTA DELL'ENTE PARCO

DI FEDERICO VANETTI ED ELENA SERRA

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI – 11 agosto 2023, n. 7732 – Pres. Simonetti, Est. Cordì – L. B. (Avv. Angelo Carbone) c. Ente Parco Nazionale del Vesuvio (Avv. Generale dello Stato) e altri.

Un intervento che determina una radicale trasformazione di una porzione estesa di territorio e non è assistito dal preventivo nulla osta dell'Ente Parco, richiesto dall'art. 13 della L. n. 394/1991 e finalizzato a verificare l'impatto dell'intervento sul contesto ambientale oggetto di tutela nonché la conformità dello stesso con tutti gli aspetti di protezione del territorio, giustifica l'intervento repressivo dell'Ente Parco che deve ritenersi pienamente legittimo, trattandosi di un intervento non assistito da preventiva istanza di nulla-osta, con conseguente non configurabilità del silenzio-assenso. Né risulta rilevante l'istanza di autorizzazione paesaggistica postuma eventualmente depositata che riguarda il diverso aspetto paesaggistico e non anche l'impatto sul contesto ambientale che è oggetto della valutazione di cui all'art. 13 della L. n. 394/1991. Inoltre, tale articolato normativo non prevede la sanabilità delle opere realizzate senza nulla osta dell'Ente e contrarie al Piano e al regolamento del Parco.

Con la pronuncia in commento, il Consiglio di Stato torna ad affrontare il tema degli interventi realizzati abusivamente all'interno dei parchi, fornendo ulteriori elementi di valutazione sull'applicabilità dell'art. 13 della L. 394/1991 nell'ambito dei procedimenti di sanatoria degli abusi edilizi.

La disposizione citata stabilisce che “il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all'interno del parco è sottoposto al preventivo nulla osta dell'Ente parco. Il nulla osta verifica la conformità tra le disposizioni del piano e del regolamento e l'intervento ed è reso entro sessanta giorni dalla richiesta. Decorso inutilmente tale termine il nulla osta si intende rilasciato”.

Si prevede, dunque, la necessità di ottenere un previo nulla osta per la realizzazione di interventi nelle aree ricomprese nell'ambito dei parchi e una specifica ipotesi di silenzio-assenso.

Il preventivo nulla osta dell'Ente Parco è richiesto per verificare l'impatto dell'intervento edilizio sul contesto ambientale oggetto di tutela e la sua conformità con il piano e il regolamento del Parco.

Il Collegio, inoltre, chiarisce che l'autorizzazione paesaggistica – inclusa quella in sanatoria nei casi in cui è ammessa¹ - non include né sostituisce il nulla osta dell'Ente Parco.

Infatti, secondo un orientamento consolidato, il nulla osta in questione costituisce atto diverso e prodromico rispetto all'autorizzazione paesaggisticaⁱⁱ, posto a tutela di un interesse autonomo e diverso da quello tutelato ai sensi del d.lgs. n. 42/2004ⁱⁱⁱ.

Se da un lato, la norma prevede espressamente che il nulla osta preventivo possa essere ottenuto anche mediante l'istituto del silenzio assenso, la giurisprudenza ha chiarito che tale meccanismo non trova applicazione nell'ipotesi di istanza postuma, ossia volta a sanare un intervento edilizio già realizzato all'interno di un parco^{iv}.

Al riguardo, era stato già precisato che il meccanismo del silenzio-assenso previsto dall'art. 13 è configurabile solo nell'ambito del procedimento di approvazione preventiva di interventi edilizi e non in quello di sanatoria poiché – secondo un principio di portata generale – i procedimenti di sanatoria richiedono una forma espressa di manifestazione di volontà delle amministrazioni coinvolte^v.

Infine, la sentenza adombra un ulteriore aspetto meritevole di riflessione, relativo alla possibilità di ottenere il nulla-osta dell'Ente Parco successivamente alla realizzazione delle opere abusive nell'ambito della sanatoria edilizia, quale suo presupposto.

Al riguardo, il Collegio si limita a rilevare - molto sinteticamente - che l'“*articolato normativo non prevede la sanabilità delle opere poste in essere senza nulla osta dell'Ente e contrarie al Piano e al regolamento del Parco*”.

Il passaggio menzionato non sembra escludere la sanabilità delle opere realizzate in assenza del nulla osta preventivo, ma richiede che prima della sanatoria edilizia l'Ente Parco esprima un parere favorevole espresso.

Sul punto, tuttavia, il Consiglio di Stato aveva precedentemente espresso un orientamento più restrittivo che escludeva in radice la possibilità di ottenere un nulla osta postumo con conseguente insanabilità delle opere abusive realizzate nei parchi.

In particolare, era stata affermata “*la radicale inammissibilità dei pareri postumi dell'Ente Parco e la natura preventiva dell'autorizzazione di cui all'art. 13 della legge quadro sulle aree protette*”^{vi}.

Al riguardo, è stato osservato che il legislatore, stante la prioritaria esigenza di salvaguardia e tutela di valori costituzionalmente rilevanti quali l'ambiente e la natura - oggetto di protezione integrale nell'ambito delimitato dal Parco - ha costruito il nulla osta come atto necessariamente destinato a precedere il rilascio di provvedimenti abilitativi puntuali^{vii}, non potendosi ammettere che l'antropizzazione del Parco segua una logica casuale.

Il citato orientamento, tuttavia, appare eccessivamente rigoroso.

Invero, posto che il silenzio dell'Ente Parco nei procedimenti di sanatoria è qualificato come silenzio-rifiuto, non si comprende perché debba essere esclusa la sanabilità dell'intervento nel caso in cui l'Ente Parco esprima un nulla-osta favorevole accertando *ex post* la compatibilità con il piano e il regolamento del Parco.

È pur vero che la giurisprudenza amministrativa, in merito alla sanatoria edilizia, ha riconosciuto nel presupposto della ‘doppia conformità’ - previsto dall'art. 36 del D.P.R. 380/2001^{viii} - un intento repressivo degli abusi, in quanto il suddetto presupposto sarebbe finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità^{ix}.

Ciononostante, non è prevista un'analogia disciplina per il nulla osta dell'Ente Parco; pertanto, si può dubitare che analogo intento repressivo possa essere ricavato dall'art. 13 della L. 394/1991, il quale

invero presuppone unicamente una verifica di compatibilità dell'intervento con la pianificazione del Parco.

In conclusione, se l'insanabilità dell'intervento eseguito senza nulla osta appare condivisibile in assenza di un espresso parere favorevole dell'Ente Parco o in caso di parere negativo, parrebbe eccessivamente irragionevole escludere in radice la possibilità di un parere postumo favorevole che consenta la sanatoria edilizia di un intervento realizzato senza titolo all'interno di un Parco.

ⁱ L'art. 167, comma 4, del D.lgs. 42/2004 consente, come noto, la possibilità di accertare la compatibilità paesaggistica per **(i)** lavori che non abbiano determinato la creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati, **(ii)** per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica, **(iii)** per i lavori configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria.

ⁱⁱ Cfr. Corte Costituzionale, 29 dicembre 2004, n. 429 e Cons. Stato, Ad. Plen., 27 luglio 2016, n. 17.

ⁱⁱⁱ Cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 27 luglio 2016, n. 17.

^{iv} La specialità dell'ipotesi di silenzio-assenso prevista dall'art. 13 della L. 394/1991 è stata riconosciuta dalla giurisprudenza amministrativa. In virtù di tale specialità, l'Adunanza Plenaria citata ha escluso la tacita abrogazione dell'art 13 ad opera dell'art. 20, comma 4, della L. 241/1990 (secondo cui il meccanismo del silenzio-assenso non è applicabile nei procedimenti riguardanti il patrimonio culturale, paesaggistico e l'ambiente).

^v Cfr. *ex multis* TAR Lazio-Roma, 12 gennaio 2022, n. 240.

^{vi} Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 6 luglio 2021, n. 5152.

^{vii} Cfr. *ibidem*.

^{viii} Come noto, l'art. 36 del D.P.R. 380/2001 richiede la conformità dell'intervento alle norme urbanistiche vigenti sia al momento dell'istanza che al momento della realizzazione delle opere.

^{ix} Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 4 gennaio 2021, n. 43 e Corte Cost. n. 232 del 2017.