



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato
la seguente

N.5669/2007

Reg.Dec.

N. 4532 Reg.Ric.

ANNO 2002

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 4532/02 proposto dalla signora BRUNA BIAGI,
rappresentata e difesa dagli Avvocati Angelo Scavone e Camilla Bovelacci
ed elettivamente domiciliata presso il secondo in Roma, via Quintino Sella,
41;

contro

il MINISTERO PER I BENI CULTURALI ED AMBIENTALI
rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato e presso gli
uffici della medesima domiciliato ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale dell'Emilia
Romagna, sede di Bologna, sez. II, n. 189/2002 del 30.1.2002;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero intimato;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive
difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Alla pubblica udienza del 13 luglio 2007 relatore, Consigliere Gabriella De Michele e uditi l'avv. Gotti per delega dell'avv. Scavone e l'avv. dello Stato Barbieri;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Attraverso l'atto di appello in esame, notificato il 13.5.2002, si contesta l'esito del giudizio instaurato presso il TAR dell'Emilia Romagna, sede di Bologna, avverso il provvedimento in data 4.6.1996 dell'Ufficio Centrale per i Beni Ambientali e Paesaggistici – emesso su richiesta della Sovrintendenza – con il quale è stata annullata l'autorizzazione n. 6205 del 22.4.1996, rilasciata ai sensi dell'art. 7 della legge n. 1497/1939.

Quanto sopra nell'ambito di una procedura di condono edilizio, avviata per abusi realizzati in area vincolata.

Nella sentenza appellata (n. 189/02 del 30.1.2002, notificata all'attuale appellante il 14.3.2002) le censure della parte ricorrente vengono respinte in base alle seguenti considerazioni:

- a) esclusione della prospettata tardività del decreto di annullamento, in quanto comunicato dopo la scadenza del termine di 60 giorni, di cui all'art. 82, comma 9 del D.P.R. 24.7.1977, n. 616 (come successivamente modificato ed integrato), essendo sufficiente che entro il termine in questione l'atto venga adottato, mentre resta estranea alla previsione normativa l'ulteriore fase della comunicazione o notificazione dell'atto stesso ai soggetti interessati;
- b) carattere assorbente – come motivo di annullamento – della carenza di motivazione del parere annullato, con conseguente non rilevanza dei motivi

di gravame, nei quali si contesta che l'annullamento sia stato disposto in base a inammissibili argomentazioni di merito, anziché per ragioni di legittimità.

Nel citato ricorso in appello vengono nuovamente rappresentate le seguenti tesi difensive, con riferimento alla prospettata invalidità del provvedimento impugnato:

I°) violazione dell'art. 82 del D.P.R. 24.7.1977, n. 616 (ora art. 151 del T.U. n. 490 del 1990), nonché dell'art. 7 della legge 30.6.1939, n. 1497;

II°) violazione degli articoli 32 e 35 della legge 28.2.1985, n. 47;

III°) e IV°) eccesso di potere per difetto ed erroneità della motivazione, in relazione al primo motivo di ricorso, proposto davanti al TAR.

L'Amministrazione intimata, costituitasi in giudizio, resiste formalmente all'accoglimento dell'appello.

DIRITTO

Viene sottoposto all'esame del Collegio l'annullamento del provvedimento n. 6205 del 22.4.1996, emesso dal Comune di Lizzano in Belvedere – “visto il parere della Commissione Edilizia integrata espresso in data 25.3.1993” – con riferimento ad una domanda di concessione in sanatoria, che nell'atto si afferma riferita alle seguenti opere: “demolizione e ricostruzione di due piani del fabbricato, con innalzamento dell'altezza; costruzione portico al piano seminterrato; costruzione terrazzo al primo piano....in località Montecuto delle Alpi...in area sottoposta a vincolo ambientale ai sensi della legge n. 1497/1939 e della legge n. 431/85”.

Nell'atto di appello, in effetti, il citato provvedimento n. 6205/96, nel quale si “autorizza il rilascio della sanatoria” viene erroneamente

indicato come concessione della sanatoria stessa, sulla base del medesimo parere che la Commissione Edilizia integrata avrebbe espresso per una domanda di condono edilizio presentata il 18.3.1986 (e conclusa con il rilascio della sanatoria il 24.8.1993) per un intervento così descritto: “recupero di superficie interna utile, mediante riduzione dello spessore delle murature e recupero del volume interno mediante riduzione dello spessore dei solai, con contestuale lieve aumento dell’altezza interna del piano terreno e del primo piano, mantenendo comunque inalterata l’altezza di gronda dell’immobile”.

Oltre alla evidente discrasia nella descrizione dell’intervento di cui sopra, rispetto a quello cui si riferisce il provvedimento impugnato – e senza che venga chiarito se vi siano state, o meno, nuove opere da sanare mediante nuovo nulla-osta – resta innegabile una certa confusione procedurale, in quanto il Comune di Lizzano in Belvedere avrebbe rilasciato nuova autorizzazione paesaggistica, sulla base di un parere precedentemente espresso per un intervento diverso, ovvero avrebbe – per il medesimo intervento – prima espresso parere favorevole attraverso la Commissione Edilizia integrata (25.3.1993), poi rilasciato concessione in sanatoria (n. prot. 1398 del 24.8.1993) ed infine emesso autorizzazione ex art. 7 L. n. 1497/1939 (come sembra più plausibile, stante l’unicità del parere – formulato a seguito di domanda dell’interessata in data 28.11.1992 – nonché in base al riepilogo della vicenda, operato dal Comune con nota n. 27 del 2.1.1997, nella quale si riferisce di una ripresa dell’iter autorizzatorio, dopo il rilascio della concessione edilizia in sanatoria, a seguito di sollecitazione della Sovrintendenza).

Qualunque sia l'esatta rappresentazione dei fatti, il provvedimento emesso dall'Amministrazione statale non appare, comunque, censurabile sotto i profili evidenziati dagli appellanti.

Per quanto riguarda, in primo luogo, la prospettata violazione dell'art. 82, comma 8 del D.P.R. 24.7.1977, n. 616 (abrogato dall'art. 166 del D.Lgs. 29.10.1999, n. 490, ma vigente alla data di emanazione del decreto di cui trattasi), va infatti ricordato che il Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali aveva potere di annullamento delle autorizzazioni, emesse ex art. 7 della legge n. 1497/1939, entro 60 giorni dalla data di ricevimento della richiesta.

Il termine in questione, di natura perentoria, è stato con giurisprudenza largamente prevalente riferito alla data di adozione del provvedimento e non anche alla successiva fase di comunicazione o notificazione (cfr., fra le tante, Cons. St., sez. VI, 11.8.2000, n. 4465, 24.5.2000, n. 3010, 8.3.2000, n. 1162, 17.2.2000, n. 885) e da tale indirizzo (conforme al dettato normativo, secondo cui il Ministro "si pronuncia" entro 60 giorni dalla data di ricevimento anzidetta) il Collegio non ha ragione di discostarsi. Nel caso di specie il termine appare pertanto rispettato, essendo la documentazione pervenuta al citato Ministero il 26.4.1996 (n. prot. 7887) ed essendo stato emesso l'annullamento in data 4.6.1996.

Non condivisibili appaiono anche le argomentazioni, che nel secondo motivo di appello vengono riferite a presunta maturazione del silenzio assenso, ex art. 35, comma 18, della legge n. 47/85: in assenza dell'autorizzazione paesaggistica, ove prevista, non vi è infatti utile decorso del termine biennale previsto dalla citata norma, disponendo il precedente

art. 32, comma 4, della medesima legge n. 47/85 che “il motivato dissenso, espresso da una amministrazione preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale” ovvero alla tutela “del patrimonio storico artistico...preclude il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria (cfr. anche, per il principio, Cons. St., sez. VI, 26.1.2001, n. 249).

Nella situazione in esame, risulta emesso in data 25.3.1993 solo un atto endo-procedimentale (parere della Commissione Edilizia integrata), mentre la successiva autorizzazione comunale, perfezionata su tale base, è stata tempestivamente annullata, con conseguente insussistenza – stabilita in via retroattiva – di un fondamentale presupposto di legittimità delle concessioni in sanatoria, che fossero comunque state in precedenza rilasciate, in base a detto parere o a detta autorizzazione.

Ugualmente infondate appaiono le argomentazioni difensive riferite al già citato art. 32 L. n. 47/85, sotto il profilo della anteriorità dell'intervento abusivo rispetto alla data di introduzione del regime vincolistico sull'area interessata. Tale anteriorità rileva, infatti, solo per precludere talune fattispecie di vincolo di inedificabilità assoluta, ex art. 33, comma 1 della stessa legge, mentre non esclude in nessun caso l'obbligo di acquisire il parere, previsto dall'articolo precedente per tutte le fattispecie di condono riferibili ad aree vincolate, in cui l'inedificabilità sia relativa (ovvero, appunto, sottoposta ad una specifica valutazione tecnico-discrezionale, che assicuri la compatibilità dell'edificazione ammessa a sanatoria con i valori tutelati, indipendentemente dal fatto che il vincolo sia antecedente o successivo all'edificazione: cfr. in tal senso Cons. St., Ad.

Plen. 22.7.1999, n. 20; Cons. St., sez. VI, 11.12.2001, n. 6210, 7.10.2003, n. 5918 e 6.6.2003, n. 3186).

Quanto al terzo motivo di appello (eccesso di potere per difetto ed erroneità della motivazione), ripetuto come quarto motivo avverso la sentenza appellata, la questione investe l'affermata, perdurante efficacia della prima concessione in sanatoria, nonché l'avvenuta emanazione dell'annullamento sulla base di una inammissibile valutazione di merito anziché per ragioni di legittimità, peraltro senza adeguata istruttoria in ordine alla effettiva consistenza dei lavori eseguiti ed allo stato dei luoghi.

A tale riguardo la sentenza in questione si limita ad enunciare il principio, secondo cui il difetto di motivazione dell'autorizzazione paesaggistica sarebbe sufficiente presupposto di legittimità del relativo annullamento e dichiara assorbita ogni altra ragione difensiva.

Tale assunto può essere solo in parte condiviso, con conclusioni che, in ogni caso, inducono al rigetto dell'appello, fatti salvi – però – gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione.

Sicuramente non valutato, in effetti, risulta il titolo abilitativo formalmente rilasciato il 24.8.1993 ed è escluso, per costante giurisprudenza, che la potestà di annullamento ministeriale – per una interpretazione costituzionalmente orientata delle norme, in materia di competenze delle Autonomie locali – possa trascendere i limiti del controllo di mera legittimità, con sovrapposizione o sostituzione di una valutazione di merito dell'Autorità centrale al giudizio dell'Ente locale, cui è rimesso l'apprezzamento di compatibilità dell'intervento edilizio con le esigenze di tutela del territorio, oggetto di vincolo paesaggistico (cfr., fra le tante, Cons.

St., sez. VI, 23.9.2002, n. 4812). Come riconosciuto dalla medesima giurisprudenza (Cons. St., n. 4812/02 cit.), tuttavia, dopo l'annullamento ministeriale del nulla osta paesaggistico l'Amministrazione comunale può senz'altro procedere all'adozione degli atti consequenziali al diniego di autorizzazione, ma può anche procedere alla rinnovazione dell'istruttoria, ove ne ricorrano i presupposti.

Nel caso di specie tali presupposti sono indubbiamente ravvisabili, sia in rapporto all'esistenza di un atto di sanatoria (su cui l'Amministrazione è chiamata ad esprimersi in via di autotutela, una volta venuto meno il presupposto legittimante del parere), sia in considerazione dell'assenza, nel parere stesso, di ragioni congruamente enunciate per la relativa emanazione.

Correttamente, a quest'ultimo riguardo, è stato rilevato l'assoluto difetto di motivazione dell'autorizzazione n. 6205 del 19.6.1996, contenente solo l'enunciato "visto il parere della Commissione Comunale Edilizia integrata espresso in data 25.3.1993", senza che le valutazioni tecnico-discrezionali, giustificative dell'atto autorizzatorio, possano considerarsi integrate "per relationem", essendo il parere in questione – a sua volta – espresso nei seguenti termini: "la commissione esprime parere favorevole alla domanda di sanatoria edilizia".

Deve essere ricordato, invece, che principi di trasparenza e buona amministrazione impongono che anche i provvedimenti positivi siano motivati, soprattutto in presenza di atti discrezionali da cui discenda, come nel caso di specie, una irreversibile alterazione dello stato dei luoghi, con incidenza non solo sugli interessi dei privati proprietari, ma anche sull'interesse pubblico alla tutela del territorio in aree vincolate (cfr. in tal

senso, per il principio, Cons. St., sez. VI, 13.2.2001, n. 685); non può, dunque, non applicarsi anche al parere ex art. 7 L. n. 1497/1939 la prescrizione, di cui all'art. 3, comma 1 della legge n. 241/90, a norma del quale il difetto di motivazione deve considerarsi violazione di legge.

Anche a tale riguardo, tuttavia, le ulteriori valutazioni espresse dall'Amministrazione centrale nel rilevare detta violazione non possono – per le ragioni già dette – considerarsi sostitutive di quelle spettanti all'Ente locale, che non avendo espresso alcun giudizio, la cui congruità sia oggettivamente valutabile, dovrà di nuovo provvedere, con gli strumenti istruttori e con le garanzie procedurali di cui l'appellante lamenta la mancanza (senza che le predette valutazioni di merito, contenute nell'atto di annullamento, abbiano carattere vincolante e senza che le stesse, in tale ottica, risultino invalidanti dell'annullamento stesso).

Per le ragioni esposte, in conclusione, il Collegio ritiene che l'appello debba essere respinto, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione; quanto alle spese giudiziali, tuttavia, il Collegio stesso ne ritiene equa la compensazione, tenuto conto delle peculiari modalità e dei tempi, che hanno caratterizzato la procedura di sanatoria in questione

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, respinge l'appello, nei termini di cui in motivazione. Compensa le spese giudiziali.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, il 13 luglio 2007 dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale - Sez.VI - nella Camera di Consiglio, con l'intervento dei Signori:

Claudio Varrone	Presidente
Carmine Volpe	Consigliere
Luciano Barra Caracciolo	Consigliere
Bruno Rosario Polito	Consigliere
Gabriella De Michele	Consigliere est.

Presidente

Claudio Varrone

Consigliere

Gabriella De Michele

Segretario

Vittorio Zoffoli

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il..02/11/2007
 (Art. 55, L.27/4/1982, n.186)
 Il Direttore della Sezione
 Maria Rita Oliva

CONSIGLIO DI STATO
 In Sede Giurisdizionale (Sezione Sesta)

Addi.....copia conforme alla presente è stata trasmessa
 al Ministero.....
 a norma dell'art. 87 del Regolamento di Procedura 17 agosto 1907 n.642

Il Direttore della Segreteria