



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso NRG 6581/2015, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avv. Irene G. Bellavia, con domicilio eletto in Roma, via Costabella n. 23,

contro

il Ministero della cultura (già Ministero per i beni e le attività culturali-MIBAC), in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12 e

nei confronti

della Regione Lazio, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio,

per la riforma

della sentenza del TAR Lazio, sez. II, n. -OMISSIS-/2015, resa tra le parti e concernente il parere negativo di compatibilità paesaggistica sull'istanza attorea di condono edilizio;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del solo MIBAC;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore all'udienza pubblica del 7 ottobre 2021 il Cons. Silvestro Maria Russo, nessuno comparso per le parti;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. – Il sig. -OMISSIS- realizzò *sine titulo* una «costruzione di un telaio in c.a. da adibire a civile abitazione sito nel comune di -OMISSIS-, individuato catastalmente al -OMISSIS-», con superficie di ca. -OMISSIS-, in area soggetta a vincolo paesaggistico d'insieme, posto dal DM 18 ottobre 1954 ai sensi della l. 2-OMISSIS-giugno 193-OMISSIS-n. 1497.

Quest'ultimo fu poi confermato dalla Regione Lazio con il PTP n. -OMISSIS--OMISSIS-, che l'inserì in zona paes. 11) «Aree alberate e cespugliate compromesse, aree ad insediamento diffuso a bassa densità». L'art. 27 delle relative NTA prevede sì l'edificabilità della zona, ma alla condizione di salvaguardare le alberature esistenti o, in caso contrario, di ripristinarne quelle abbattute con un numero pari di nuove.

Il sig. -OMISSIS-, per tal manufatto, nel 1995 chiese il condono edilizio ex art. 3-OMISSIS-della l. 23 dicembre 1994 n. 724, chiedendo il n.o. paesaggistico ex art. 32 della l. 28 febbraio 1985 n. 47. Con nota prot. n. 3377/96 del 10 agosto 1998, la Regione Lazio rese parere favorevole sull'edificio *de quo*, in quanto: a) «... le opere realizzate... non presentano motivi di contrasto con il contesto paesistico e panoramico vincolato, tali da impedirne l'inserimento nel medesimo,... a condizione che dopo la tamponatura tutti i prospetti siano intonacati e tinteggiati di un colore scelto sulla gamma delle terre naturali, che siano messi in opera infissi in legno con persiane, che il manto di rivestimento delle falde del tetto sia realizzato con coppi alla romana ed inoltre che sia ripristinato l'andamento naturale del terreno, senza effettuare ulteriori movimenti di terra e che i muri di contenimento siano realizzati

a faccia vista con pietrame tipico del luogo»; b) «... l'area oggetto dell'intervento non risulta gravata da vincoli... di inedificabilità assoluta...».

Con decreto del 1-OMISSIS-ottobre 1998, la Soprintendenza BAAP per il Lazio annullò tal parere regionale, perché: A) «nel provvedimento in esame l'Autorità decidente non spiega come e perché l'intervento sanato sia compatibile con le esigenze di tutela ambientale»; B) la Soprintendenza appurò che «... trattasi di edificio realizzato nel 1993, come indicato dalla Regione, completamente abusivo, attualmente l'area ricade in zona 11 del P.T.P. n° 9... ed è classificata zona boschiva dal P.R.G. L'edificio, se sanato, verrebbe a determinare una trasformazione totale sia della destinazione urbanistica che paesaggistica dell'intera zona, inoltre, l'eccessiva edificazione su lotti minimi determinerebbe un notevole impatto ambientale...»; C) «... il parere favorevole... comporta l'alterazione di tratti caratteristici della località protetta che sono la ragione stessa per cui la località... è sottoposta a vincolo...»; D) «nella fattispecie in esame attraverso il parere favorevole ex art. 32 della legge 47/85 e art. 3-OMISSIS-della legge 724/94, si è apportata una modifica del provvedimento di vincolo paesaggistico posto col D.M. 18.10.1954 citato, in violazione di quanto prescritto dall'art. 82, III comma, del D.P.R. 616/1977»; E) «... per quanto sopra esposto il provvedimento succitato è viziato da eccesso di potere sotto il profilo della carenza di motivazione e da violazione di legge...».

2. – Contro tal decreto il sig. -OMISSIS- insorse innanzi al TAR Lazio, col ricorso NRG -OMISSIS-, deducendo in sostanza la congruità della motivazione del parere regionale (che pose varie ed articolate prescrizioni), il difetto e la vaghezza della motivazione del decreto impugnato, l'esser la zona d'intervento non già boschiva ma residenziale e fornita di tutti i servizi urbani, il contrasto del decreto stesso con la ratio del condono edilizio e la conseguente necessità che l'annullamento del parere paesaggistico fosse stato ben motivato e congruente con le norme sul recupero dell'abusivismo.

L'adito TAR, con sentenza n. -OMISSIS- del 1-OMISSIS-gennaio 2015, rigettò tal ricorso, in quanto, appurato che l'edificio attoreo non era stato completato al rustico:

A) il parere ex art. 32 della l. 47/1985 fu assimilato all'autorizzazione paesaggistica, intesa qual strumento di gestione del vincolo, donde l'annullamento ministeriale, posto ad estrema difesa di questo, servì a valutare la compatibilità paesistica pure in sede di condono edilizio;

B) pertanto, tal valutazione fu pregiudiziale rispetto ad ogn'altra e, quindi, non ebbero rilievo le deduzioni attoree sulla *ratio* della legislazione sul condono edilizio;

C) l'autorità delegata alla tutela del vincolo era tenuta ad esercitare il proprio potere motivando con adeguatezza sulla compatibilità dell'opera da sanare col vincolo paesaggistico, in relazione a tutte le circostanze rilevanti nella specie, in caso contrario incappando nei vizi di carenza di motivazione o d'istruttoria;

D) il potere della Soprintendenza non consentiva il riesame nel merito delle valutazioni compiute da tal Autorità, ma si doveva esprimere in un sindacato di legittimità inerente a tutti i casi d'eccesso di potere, anche in ordine alla compiuta, o no, considerazione delle circostanze concrete e rilevanti per il giudizio di compatibilità;

E) l'autorità statale, con tal potere di cogestione del vincolo, dato dalla legge ad estrema difesa di esso, qualora avesse ravvisato un vizio di difetto di motivazione o d'istruttoria, doveva motivare sull'incompatibilità dell'opera rispetto ai valori posti dal vincolo, come nella specie, ove la Regione Lazio non diede alcuna contezza delle caratteristiche dell'intervento edilizio già realizzato, in raffronto con quelle del paesaggio tutelato in cui si esso s'inserì;

F) non rilevarono perciò le ulteriori considerazioni attoree circa lo stato attuale dell'area vincolata, in quanto, a parte che di tali elementi nulla si disse nel parere regionale, per ferma giurisprudenza la motivazione incentrata sulla già intervenuta

urbanizzazione di un'area vincolata non era idonea a legittimare interventi edilizi non rispettosi degli interessi sottesi al vincolo, il nuovo edificato contribuendo comunque ad aggravare il danno arrecato dalle costruzioni non rispettose di tali finalità e rafforzando, pertanto, la necessità della tutela.

Appellò quindi il sig. -OMISSIS-, col ricorso in epigrafe, deducendo l'erroneità della gravata sentenza alla luce di tre articolati gruppi di censure, perlopiù insistenti sull'assenza, nella specie, di un vincolo d'inedificabilità assoluta, sul contenuto prettamente urbanistico del giudizio reso dalla Soprintendenza, nonché sulla sostituzione, da parte del giudizio di merito di quest'ultima, di quello regionale. Resiste in giudizio il MIBAC, concludendo per il rigetto del presente appello.

3. – L'appello è privo di pregio e va respinto.

Non sfugge il chiaro avviso della Sezione (ancora da ultimo indicato da Cons. St., VI, 12 febbraio 2020 n. 1057; cfr. pure id., 12 novembre 2014 n. 5549, che inibisce la compressione sproporzionata del diritto di proprietà mercé l'uso incongruo dei vincoli della “-OMISSIS-” in assenza della tempestiva adozione dei piani paesaggistici), per cui, in tutti i casi regolati dall'art. 32, I co., della l. 47/1985, il condono è possibile, o meno, sempreché le doverose valutazioni dell'autorità preposta alla tutela del vincolo siano rapportate al caso concreto e non si traducano nella tautologica applicazione delle norme vincolistiche, posto che, se ciò avvenisse, si avrebbe in pratica un parere negativo tale, di fatto, da impedire la realizzazione di qualunque opera.

Ma è vero pure il concetto reciproco, quando, cioè, la Regione o l'ente sub-delegato adotti, come nel caso in esame, un parere generico e stereotipato, diffondendosi invece nelle prescrizioni di dettaglio. Ma queste ultime servono solo a render più armonioso coi valori posti a base del vincolo, in sede di esecuzione, un intervento già in sé meritevole d'assenso.

Non è un caso che l'appellante scambi queste ultime, che son la conseguenza, con la premessa. Per contro il giudizio di compatibilità di un'opera, specie se realizzata *sine titulo* ed *ex novo* in area vincolata, dev'esser viepiù assistito dalla obbligatoria, puntuale e congrua motivazione, che dia esatta e percepibile giustificazione dell'ulteriore impatto sul vincolo. Detto giudizio si deve porre innanzi all'intervento, per il sol fatto che questo vuol modificare il territorio tutelato, ponderando se il costo per la tutela sia, o no, sopportabile e se si abbiano se non benefici, almeno modifiche non pregiudizievoli sul vincolo stesso, tenendo conto della durata dell'intervento stesso e degli impatti cumulativi. Già il piano paesaggistico svolge una mediazione tra i valori di tutela (basati sull'art. -OMISSIS-Cost.) e gli altri interessi coinvolti, quali quelli della produzione o delle attività antropiche più in generale, che comunque non possono ritenersi tra loro equiordinati in via assoluta e, in sede attuativa, tal mediazione impone, in contesti sensibili, una moderazione degli insediamenti.

Rileva poco a tal fine che l'area d'intervento sia stata già, e anche irreversibilmente, compromessa (per stessa ammissione del PTP -OMISSIS--OMISSIS-), giacché gli impatti già verificatisi non possono di per sé giustificare danni ulteriori, ma sollecitano semmai una tutela particolarmente più attenta e puntuale, proprio per evitare il rischio di deterioramento ulteriore d'una situazione già divenuta fragile (cfr. Cons. St., IV, 16 aprile 2012 n. 2188; id., VI, 3 settembre 2013 n. 4390; id., 15 luglio 201-OMISSIS-n. 4991).

In materia di sanatoria edilizia su area vincolata, ai fini della motivazione di un parere favorevole, non possono essere adottati interventi precedentemente assentiti, verificatisi nella medesima zona, ciò in quanto tale circostanza non elide la portata del vincolo, né può condizionare la valutazione sugli effetti che deriverebbero da un'ulteriore compromissione del territorio. Invocare l'art. 32 della l. 47/1985, come se il vincolo paesaggistico si trasformasse in una sorta di vincolo

d'inedificabilità assoluta per il sol fatto del controllo del territorio vincolato da parte degli enti locali, degli Enti Parco e dell'Amministrazione statale, è del tutto improprio, perché è l'effetto cumulativo degli impatti sul territorio a conformare la quantità ed il tipo d'interventi ammissibili e coerenti con le regole di tutela. Del pari, neppure convince l'argomento attoreo sulla *ratio* del condono edilizio, la quale esprime sì un bisogno di recupero ad ordine dell'edilizia "spontanea", ma non recessiva, né dominante, ma da equilibrare mediante un uso accorto, non passivo né superficiale, del vincolo.

4. – Non va inoltre sottaciuto il principio, coevo alle vicende di causa, per cui il potere di cogestione e vigilanza della Soprintendenza verso l'autorizzazione paesaggistica rilasciata dalla Regione (o da un ente subdelegato) non consente certo alla P.A. statale il riesame nel merito delle valutazioni compiute da detti enti.

Ma esso ben può esprimersi in un sindacato di legittimità, esteso a *tutte le ipotesi riconducibili all'eccesso di potere*, anche per difetto di motivazione o d'istruttoria di tali enti, con riguardo quindi alla compiuta presa in considerazione, da parte di questi ultimi, dei termini concreti del giudizio di compatibilità. L'Autorità statale, con un tal potere di cogestione del vincolo, datole dalla legge qual estrema difesa di questo, se ravvisa un tal vizio nell'atto oggetto del suo riesame, nel proprio provvedimento può motivare sulla non compatibilità degli interventi programmati rispetto ai valori paesaggistici compendati in tal vincolo (cfr. Cons. St., VI, 11 marzo 2011 n. 1303; id., 11 giugno 2012 n. 3401; id., -OMISSIS-luglio 2013 n. 3616; id., 17 luglio 2013 n. 3896; ma cfr. pure id., -OMISSIS-aprile 2018 n. 2160). Resta fermo in giurisprudenza (cfr., per tutti, Cons. St., VI, 15 marzo 2007 n. 1255, in ordine all'art. 32 della l. 47/1985; nonché la testé citata n. 2160/2018) in ordine all'oggetto della valutazione paesaggistica nel contesto del procedimento di condono edilizio, che il parere ha natura e funzioni identiche al n.o. paesaggistico ex art. 7 della l. 2-OMISSIS-giugno 193-OMISSIS-n. 1497, essendo entrambi gli

atti il presupposto legittimante la trasformazione urbanistico-edilizia della zona protetta. Come si vede, il potere ministeriale d'annullamento (*recte*, di cogestione) del parere favorevole al condono d'un manufatto realizzato in zona vincolata, proprio perché costituisce l'estrema difesa dei valori ambientali e del paesaggio, ben può accertare e reprimere tutti quei profili che manifestano i sintomi dell'eccesso di potere. Tra questi, assume rilievo in particolare il difetto di motivazione, che si ha quando l'ente che rilascia l'atto-base non abbia adempiuto al suo obbligo di giustificare in maniera adeguata la compatibilità paesaggistica dell'opera da condonare.

Pertanto, va così rigettato il terzo motivo d'appello, fin qui esaminato in via prioritaria avendo posto questioni d'ordine generale, come anche il quarto.

Tralascia poi il Collegio il riferimento, invero spurio ma irrilevante, del parere della Soprintendenza alla trasformazione di tipo urbanistico (*recte*, dell'aspetto urbanistico) dell'intera zona, dato, questo, su cui l'appellante molto insiste. Invece, nella frase contestata tale spunto serve solo per introdurre la proposizione dirimente «... *l'eccessiva edificazione su lotti minimi* (qual è quello dell'edificio attoreo-NDE) *determinerebbe un notevole impatto ambientale...*», donde la manifesta infondatezza del primo mezzo di gravame, non ravvisandosi affatto la dedotta incompetenza.

Va poi respinto il secondo motivo, ove rammenta che tal vincolo è generico e d'inedificabilità non assoluta e l'esistenza di un complesso articolato di altri edifici. In particolare, l'area su cui insiste la costruzione ricade in z. paes. 11 «*zone alberate e cespugliate compromesse: aree d'insediamento diffuso a bassa densità non ordinato...*», l'art. 27 delle cui NTA stabilendo la possibilità d'edificare e di condonare, ma «... *i progetti devono prevedere la salvaguardia delle alberature di alto fusto e delle vegetazioni significative e in caso di inevitabile abbattimento, il ripristino con un numero almeno pari di piante...*». Ed è proprio questo il punto essenziale, non certo il dilungarsi dell'appellante

sull'incompetenza urbanistica della Soprintendenza o, peggio, sulla sanabilità in astratto degli edifici abusivi nell'area d'intervento. A nulla rileva la pretesa integrale edificazione ad uso residenziale dell'area, asserita ma non dimostrata dall'appellante (né presa in considerazione neppure dalla Regione). Invero, a tutto concedere una tal vicenda, lungi dal legittimare *tout court* il condono, rende l'area d'impianto non idonea a legittimare interventi edilizi non rispettosi degli interessi sottesi ai vincoli di zona, ché il nuovo edificio contribuisce, comunque, ad aggravare sotto il profilo quantitativo e qualitativo il danno arrecato dalle costruzioni contrarie a tali finalità, rafforzando, pertanto, la necessità di provvedere alla tutela dei luoghi (cfr. Cons. St., VI, 1° luglio 200-OMISSIS-n. 4238; id., 11 gennaio 2013 n. 115).

In questo senso va letta l'affermazione della Soprintendenza sull'alterazione dei tratti caratteristici della località protetta, ossia la ragione stessa per cui questa fu sottoposta al vincolo, determinata dal parere regionale immotivato e tale da non spiegare le effettive ragioni della compatibilità dell'opera. È come se la Regione considerasse di fatto il vincolo, in sé molto semplice e nient'affatto preclusivo di nuovi insediamenti edilizi, fosse quasi inesistente e tale da esser piegato a qualunque sanatoria di qualunque abuso. Infatti, la Regione si limitò a dire che l'edificio attoreo «... *non presenta... motivi di contrasto con il contesto paesistico e panoramico vincolato tale da impedirne l'inserimento nel medesimo...*», frase stereotipata e buona a giustificare qualunque insediamento, di qualsiasi tipo e natura. Sicché ha ragione il TAR a sottolineare il ripudio, da parte della Soprintendenza, del parere regionale, giustamente annullato per difetto di motivazione e d'istruttoria, perché la Regione non tenne conto, nonostante fosse l'autrice del PTP e ben conscia dello stato paesaggistico di quell'area dei Castelli romani, del reale stato dei luoghi del -OMISSIS- e della sua fonte in -OMISSIS-.

Scolorano così tutti gli argomenti attorei sull'assenza di boschi o aree alberate in zona (in realtà, si tratta di un'ampia zona boschiva, esterna all'abitato di -

OMISSIS-) e sull'edificazione dell'area, invece ad edilizia rada e perlopiù "spontanea" (tranne in un solo settore sì un poco più addensato a piccoli edifici, ma pur sempre circondato da ampi spazi ricchi di vegetazione).

L'articolato richiamo attoreo alla nota giurisprudenza dell'Adunanza plenaria n. 9/2001 non appare perspicua nella specie, giacché dalla serena lettura del parere della Soprintendenza s'evince con chiarezza, secondo le coordinate ermeneutiche citate nel § precedente, la semplice constatazione e della genericità e dell'incompletezza di quello regionale — il quale si sostanziò nella giustificazione mera di qualunque opera condonanda, cioè nella disapplicazione del vincolo — certo non un nuovo ed autonomo giudizio di merito tecnico.

In tal senso il ribadire, nel quinto motivo, una pretesa violazione dell'art. 32 della l. 47/1985 è erroneo in linea di principio, poiché il condono di opere in aree vincolate non s'autolegittima, ma va coordinato col, e se del caso recede rispetto alla tutela del, vincolo stesso. E lo è pure nella specie, in quanto la Regione non dimostrò alcunché sulla compatibilità paesaggistica dell'edificio attoreo, essendosi limitata a dettare prescrizioni di abbellimento dell'edificio (come se fosse stata risolta già la questione sull'*an* della compatibilità). Non dura fatica il Collegio a condividere, trattandosi d'un assunto preordinato a fissare buone pratiche interpretative ed operative, le Linee-guida regionali del 1999, dove si rammentò ai Comuni ed agli enti sub-delegati all'esercizio della vigilanza paesistica la possibilità d'assentire anche opere difformi dalle disposizioni e dalle prescrizioni del PTP. Però la vicenda in esame, a parte che la possibilità di "deroga" per le aree già compromesse contrasta con la ferma e solida giurisprudenza di questo Giudice, comunque concerne il difetto di motivazione e d'istruttoria proprio d'un parere reso dalla stessa Regione che, se s'attenne a tal pratica contraria ai principi di legge è da ripudiare in questa sede e, se parlò in generale, avrebbe dovuto descrivere, a partire da un suo autonomo apprezzamento dello stato di consistenza dell'edificio,

perché mai esso non violasse la *ratio* sostanziale del predetto vincolo e come potesse esser riassorbito nel contesto di zona, cose, queste, che la Regione ben si guardò dal chiarire.

5. – In definitiva, l'appello va respinto, ma la peculiare natura della vicenda suggerisce l'integrale compensazione, tra le parti, delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sez. VI), definitivamente pronunciando sull'appello (ricorso NRG 6581/2015 in epigrafe), lo respinge.

Spese del grado compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/67-OMISSIS-del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità delle parti.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 7 ottobre 2021, con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Andrea Pannone, Consigliere

Silvestro Maria Russo, Consigliere, Estensore

Dario Simeoli, Consigliere

Giordano Lamberti, Consigliere

L'ESTENSORE
Silvestro Maria Russo

IL PRESIDENTE
Carmine Volpe

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.

LAVORI PUBBLICI