

EDILIZIA ED URBANISTICA: Fabbricato abusivo - Vincolo paesaggistico - Urbanizzazione di fatto - Completa edificazione della zona - Tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico - Preminenza rispetto agli altri interessi pubblici.

Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., 28 giugno 2021, n. 622

“[...] Al di fuori dei casi in cui vi sia la prova che l’opera ricade in zona A) e B) già qualificata come tale o perimetrata come tale [...] è del tutto estraneo alla problematica relativa alla tutela del vincolo paesaggistico il riferimento alla eventuale urbanizzazione di fatto e completa edificazione della zona in cui ricade il fabbricato abusivo, alla stregua del valore assolutamente prevalente che proprio la Costituzione assegna alla difesa del paesaggio, rispetto al quale ogni altro interesse è sicuramente recessivo poiché l’interesse paesaggistico viene considerato dalla giurisprudenza costituzionale prevalente nella gerarchia degli interessi pubblici. “La tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico è principio fondamentale della Costituzione (art. 9) ed ha carattere di preminenza rispetto agli altri beni giuridici che vengono in rilievo nella difesa del territorio” [...]. Ha ribadito ancora il Consiglio di Stato [...] che alla funzione di tutela del paesaggio è estranea ogni forma di attenuazione determinata dal bilanciamento o dalla comparazione con altri interessi, ancorché pubblici, che di volta in volta possono venire in considerazione. La Corte costituzionale ha ribadito il valore “assoluto e primario” del paesaggio con le sentenze nn. 218 e 246 del 2017 [...]”.

FATTO e DIRITTO

1. Il Comune di Siracusa, ricorre in appello avverso la sentenza n. 2111 depositata il 31 agosto 2020 del TAR Sicilia – sezione staccata di Catania, I sezione.
2. I fatti di causa rilevanti ai fini del decidere possono essere ricostruiti brevemente nei seguenti termini.
3. Il padre dell’odierna appellata realizzava un fabbricato per civile abitazione in assenza di titolo edilizio nella fascia dei 150 mt. dalla battigia.
4. In data 2 marzo 1995, la madre dell’appellata presentava istanza di condono edilizio ex. l. n. 724/1994.
5. Con provvedimento del 6 maggio 2013 il Comune comunicava alla signora Emanuela Santuccio il rigetto dell’istanza di sanatoria perché l’opera ricade entro la fascia costiera (150 mt dalla battigia) e realizzata dopo l’entrata in vigore della l.r. n. 78 del 12.06.1976 in quanto la costruzione

consistente in un intero corpo di fabbrica è stata eseguita in violazione dell'art. 15 lett. a), l.r. 12 giugno 1976 n. 78 (distanza inferiore ai 150 mt. dalla battigia)”

6. La signora Santuccio adiva il competente giudice amministrativo chiedendo l'annullamento del provvedimento di diniego e deducendo molteplici vizi sia di natura procedimentale che di merito.

7. Si costituiva in giudizio il Comune di Siracusa per chiedere il rigetto del ricorso.

8. Il Tar riteneva fondato il quinto motivo dedotto dall'originaria ricorrente ove si deduceva la “non necessità della scelta della demolizione”. A detta del Tar la demolizione è illegittima perché a “causa della saturazione urbanistica della zona più vicina alla costa rispetto all'immobile da condonare, manca lo stesso presupposto dell'applicazione incondizionata della disposizione, posto che, si ribadisce, la stessa è volta a garantire la libera “fruizione del mare” e delle coste.” L'interpretazione della norma nel senso indicato dal primo giudice sarebbe la sola compatibile con una lettura costituzionalmente orientata poiché “considerati gli interessi confliggenti (quello privato costituzionalmente garantito dall'art. 42, co. 1, e quello pubblico alla pianificazione del territorio, derivante dall'art. 42, co. 2), il giudizio di prevalenza del secondo diventa del tutto normale, e, come tale, giustificabile, solo ove sia effettivamente possibile garantire la finalità espressa dalla norma.”

9. Ricorre in appello il Comune di Siracusa. Non risultano costituzioni di altre parti nel presente grado di giudizio. L'appello risulta tempestivamente notificato e depositato nel rispetto del termine lungo di sei mesi, rispettivamente in data 26.2.2021 e 22.3.2021. In primo grado la parte privata era difesa dall'avv. Gallo, con domicilio fisico eletto presso l'avv. Amato, e con indicazione di voler ricevere notificazioni o comunicazioni all'indirizzo di posta certificata dell'avv. Gallo. L'atto di appello risulta notificato a mezzo PEC sia all'indirizzo PEC dell'avv. Gallo, che all'indirizzo PEC del domiciliatario, avv. Amato. La notificazione dell'appello è pertanto rituale, dovendosi ritenere che la parte privata abbia avuto conoscenza dell'appello. La difesa del Comune ha depositato rituali note di udienza. All'udienza di merito del 16 giugno 2021 la causa è stata assunta in decisione.

10. L'appello va accolto.

10.1. L'art. 15, lett. a), l.r. n. 78/1976 impone un vincolo di inedificabilità assoluta entro i 150 metri dalla battigia non individuando alcuna deroga: “Ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali debbono osservarsi, in tutte le zone omogenee ad eccezione delle zone A e B, in aggiunta alle disposizioni vigenti, le seguenti prescrizioni: a) le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia; entro detta fascia sono consentite opere ed impianti destinati alla diretta fruizione del mare, nonché la ristrutturazione degli edifici esistenti senza alterazione dei volumi già realizzati”. Il dato letterale non legittima dubbi interpretativi.

10.2. Nella zona destinataria del vincolo possono essere realizzate opere che siano strettamente e direttamente finalizzate a rendere fruibile il mare (da parte di tutti) e possono essere ristrutturare, entro rigorosi limiti, le opere che esistevano prima dell'emanazione della legge regionale de quo. Nel caso che ci occupa non si rinviene alcuna condizione che possa legittimare la deroga all'assoluta inedificabilità, tenuto conto che l'epoca di realizzazione dell'immobile è successiva al 16 giugno 1980 (dato di fatto ribadito nell'atto di appello del Comune).

10.3. Al di fuori dei casi in cui vi sia la prova che l'opera ricade in zona A) e B) già qualificata come tale o perimetrata come tale prima del 31.12.1976 (prova che nel presente giudizio non risulta fornita), è del tutto estraneo alla problematica relativa alla tutela del vincolo paesaggistico il riferimento alla eventuale urbanizzazione di fatto e completa edificazione della zona in cui ricade il fabbricato abusivo, alla stregua del valore assolutamente prevalente che proprio la Costituzione assegna alla difesa del paesaggio, rispetto al quale ogni altro interesse è sicuramente recessivo poiché l'interesse paesaggistico viene considerato dalla giurisprudenza costituzionale prevalente nella gerarchia degli interessi pubblici. "La tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico è principio fondamentale della Costituzione (art. 9) ed ha carattere di preminenza rispetto agli altri beni giuridici che vengono in rilievo nella difesa del territorio" (Cons. St., II, 14 novembre 2019, n. 7839). Ha ribadito ancora il Consiglio di Stato (Cons. St., IV 2 marzo 2020 n. 1486, in motivazione) che alla funzione di tutela del paesaggio è estranea ogni forma di attenuazione determinata dal bilanciamento o dalla comparazione con altri interessi, ancorché pubblici, che di volta in volta possono venire in considerazione. La Corte costituzionale ha ribadito il valore "assoluto e primario" del paesaggio con le sentenze nn. 218 e 246 del 2017.

10.4. Rileva parte appellante che " Infine, in sede consultiva, il CGARS ha recentemente statuito che "l'addotta circostanza che il fabbricato ricada in un'area ampiamente urbanizzata, per la presenza dell'aeroporto, e antropizzata non costituisce un caso di deroga al vincolo in questione, che, come anche di recente affermato da questo Consiglio (v. parere n. 136/2020) non ammette costruzioni "anche se per avventura su comparti territoriali già compromessi da edificazione antecedente" (numero 233/2020 Ad. del 16 giugno 2020).

11. Il Collegio in conclusione, ritenendo fondato il motivo, accoglie l'appello proposto dal Comune di Siracusa e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, respinge il ricorso di primo grado. In difetto di costituzione dell'appellata, non riemergono gli altri motivi del ricorso di primo grado che il Tar ha assorbito.

12. Le spese del doppio grado di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata respinge il ricorso di primo grado. Condanna parte appellata a rifondere al Comune di Siracusa le spese del doppio grado di giudizio che liquida in euro 3.000,00 (tremila) oltre spese accessorie per legge. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 16 giugno 2021, tenutasi da remoto in videoconferenza, con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Raffaele Prospero, Consigliere

Marco Buricelli, Consigliere

Maria Immordino, Consigliere

Antonino Caleca, Consigliere, Estensore