

EDILIZIA ED URBANISTICA: Permesso di costruire – Per la realizzazione di ampliamenti volumetrici straordinari di un immobile destinato ad edificio residenziale – Legge Regione Puglia n. 14 del 2009 (Legge sul c.d. Piano Casa) – Previsioni – Nel caso di immobile ubicato in zona vincolata – Inapplicabilità.

Cons. Stato, Sez. VI, 1 luglio 2022, n. 5484

“[...] l’immobile di proprietà degli appellati, trovandosi in zona dichiarata di notevole interesse pubblico sulla base di un provvedimento rilevante anche ai fini dell’art. 136 del D. L.vo 42/2004, è colpito dalla preclusione di cui all’art. 6, lett. f) della L.R. Puglia n. 14/2009, e pertanto non è idoneo ad ospitare un ampliamento straordinario ai sensi dell’art. 3 della medesima legge.

Ciò precisato, è indubitabile che la Soprintendenza non aveva l’obbligo di motivare il parere negativo relativo all’intervento oggetto dell’atto impugnato, se non con il rilievo della sussistenza del vincolo paesaggistico, trattandosi di intervento che proprio a cagione del vincolo è vietato dalla legge.

A opinare diversamente [...] si finirebbe per trasformare un intervento edilizio precluso dalla legge in intervento ammissibile, sia pure sotto condizione del rilascio dell’autorizzazione paesaggistica, e ciò solo per il fatto che il parere impugnato non reca un richiamo specifico al divieto derivante dall’art. 6, lett. f) della L.R. N. 14/2009, spendendosi, invece, in valutazioni di merito sull’intervento. E’ tuttavia evidente che una simile conclusione è inaccettabile, sul piano giuridico, non potendosi ammettere – perché la legge in questo caso non lo consente – che un eventuale parere favorevole della Soprintendenza superi la volontà contraria del legislatore.

Nel caso di specie è pacifica l’esistenza, sulla proprietà degli appellati, di un vincolo paesaggistico che preclude in via assoluta la realizzazione di ampliamenti volumetrici straordinari, ai sensi della L.R. 14/2009, e in difformità dalle norme urbanistiche locali. Pertanto il parere impugnato, relativamente al citato intervento di ampliamento, ha soddisfatto l’obbligo di motivazione mercé il semplice richiamo al D.M. 4 marzo 1975 [...]”.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dei signori Elbano De Nuccio e Laura Genchi;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 12 maggio 2022 il Cons. Roberta Ravasio e uditi per le parti l’avvocato Fabrizio Lofoco;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Gli odierni appellanti hanno acquistato, in Comune di Ostuni, all'interno del villaggio "Rosa Marina", la proprietà di una villa, individuata al locale Catasto Fabbricati al Foglio 4, particella 1004, sub 1.
2. La zona su cui insiste l'immobile è tipizzata, nel P.R.G. del Comune di Ostuni e nelle successive varianti di adeguamento al PUTT/P, nella zona omogenea "C2a, costiera di espansione estensiva".
3. L'immobile è stato realizzato in base a licenza edilizia rilasciata nel 1974, e successivamente modificato sulla base di P.d.C. n. 450/2005 del 27 aprile 2006, previo rilascio di autorizzazione paesaggistica, resasi necessaria a seguito della imposizione di vincolo paesaggistico, ad opera del D.M. 4 marzo 1975.
4. Intendendo effettuare un ampliamento volumetrico nel limite dal 20% della volumetria esistente, ai sensi della L.R. 14/2009, nonché un ampliamento della superficie accessoria, con realizzazione di un vano tecnico, ai sensi dell'art. 27 delle N.T.A., oltre ad altri interventi di manutenzione straordinaria dell'immobile, gli odierni appellanti hanno presentato la necessaria pratica edilizia. Sulla medesima la Commissione Locale per il Paesaggio ha espresso parere favorevole, in occasione della riunione del 14 gennaio 2020. La Soprintendenza, invece, dopo aver richiesto copia dell'autorizzazione paesaggistica già rilasciata in occasione di precedenti interventi, con nota del 20 marzo 2020 ha espresso parere favorevole quanto all'ampliamento della superficie accessoria ai sensi dell'art. 27 delle N.T.A., mentre ha espresso parere negativo all'ampliamento volumetrico ai sensi della L.R. 14/2009 sul rilievo che *"l'intervento ricade in un'area di notevole valore paesaggistico (D.M. 04/03/1975), il quale risulta essere bene primario e assoluto secondo i dettami dell'art. 9 della Costituzione. Nello specifico si vuole ricordare che ogni intervento deve essere finalizzato ad un miglioramento della qualità paesaggistica dei luoghi, garantendo che non vi sia una diminuzione della sua qualità per via delle trasformazioni. L'intervento di ampliamento modifica di fatto l'effetto percettivo dell'insieme delle aree e del contesto dei luoghi modificando il carattere tipologico di casa/villa tipica dei luoghi e del territorio, introducendo volumetrie che alterano e modificano un insieme di valore paesaggistico"*.
5. Avverso tale provvedimento i signori De Nuccio e Genchi hanno proposto ricorso avanti al TAR per la Puglia, sede di Lecce, che con l'appellata sentenza ha accolto il ricorso.
 - 5.1. Il TAR, in particolare, ha ritenuto "stereotipata" la motivazione addotta a fondamento del diniego, costituente una formula *"astrattamente riferibile a qualsiasi intervento che esprima volumetria, da cui non emergono le ragioni per cui, in riferimento alla specificità del caso"*

concreto, è stato ritenuto che l'ampliamento in questione varrebbe a modificare l'effetto percettivo dei luoghi e ad alterare il relativo valore paesaggistico.”.

5.2. Il TAR ha quindi ricordato di essersi già pronunciato, in analogia questione, nel senso della illegittimità di un parere della Soprintendenza similmente motivato, trovando tale precedente conferma nella sentenza n. 1491/2018 di questo Consiglio di Stato.

6. Ha proposto appello il Ministero deducendo l'erroneità della sentenza per inconferenza del precedente richiamato, cioè la sentenza n. 1491/2018 di questo Consiglio di Stato: ha osservato il Ministero che mentre nel caso deciso da quel precedente la Soprintendenza non si era posta il problema della possibilità di applicare nella zona vincolata le previsioni del “piano casa”, appunto disciplinato in Puglia dalla L.R. 14/2009, mentre nel caso tale problema la Soprintendenza se lo sarebbe posto, proprio nel passaggio della motivazione in cui ha espresso parere contrario all'ampliamento secondo le disposizioni della L.R. 14/2009. Secondo il Ministero, il divieto posto dalle previsioni di tale legge, in particolare dall'art. 6, comma 1, lett. f) della L.R. 14/2009, avrebbe dovuto indurre il primo Giudice a ritenere irrilevante la presunta genericità della motivazione allegata, essendo pacifico e incontestato che l'intervento edilizio oggetto di parere comporta un incremento di volumetria su immobile situato in zona soggetta a vincolo paesaggistico.

7. I signori De Nuccio e Genchi si sono costituiti nel giudizio d'appello, ribadendo la correttezza della decisione del primo giudice e la conferenza del precedente da questo richiamato, precedente che si riferirebbe ad un caso assolutamente identico e che si fonda sul divieto di motivazione postuma dell'atto amministrativo. In via tuzioristica gli appellati hanno comunque riproposto le censure articolate in primo grado.

8. Alla camera di consiglio del 3 agosto 2021 il Collegio ha accolto la domanda incidentale di sospensione dell'appellata sentenza.

9. La causa è stata, infine, chiamata per la discussione alla pubblica udienza del 12 maggio 2021, in occasione della quale è stata trattenuta in decisione.

10. L'appello è meritevole di favorevole valutazione.

11. La legge della Regione Puglia n. 14/2009 reca “*Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale*”, e disciplina l'esecuzione di interventi di ampliamento e di demolizione e ricostruzione, anche in deroga agli indici e parametri prescritti dalla pianificazione urbanistica locale.

11.1. All'art. 3 essa prevede la possibilità di realizzare interventi in ampliamento *una tantum* nel limite del 20% della volumetria complessiva, e all'art. 4 disciplina, invece, gli interventi straordinari di demolizione e ricostruzione.

11.2. All'art. 6, recante "*Limiti di applicazione*", la legge stabilisce che "*Non è ammessa la realizzazione degli interventi di cui agli articoli 3 e 4:....lett. f) su immobili ubicati in area sottoposta a vincolo paesaggistico ai sensi degli articoli 136 e 142 del d.lgs. 42/2004, così come da ultimi modificati dall'articolo 2 del decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63*".

11.3. La L.R, n. 14/2009, dunque, pur prevedendo la possibilità di realizzare interventi di ampliamento straordinari, nell'ambito della disciplina c.d. del "Piano casa", ha posto una preclusione insuperabile, costituita dalla esistenza, sull'immobile interessato dall'intervento, di vincoli di natura paesaggistica.

11.4. Orbene, il D.M. 4 marzo 1975 ha decretato la zona costiera a valle della Strada Statale n. 379 di Egnathia e Torre Canne, sita nel Comune di Ostuni, di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 1, comma 4, della L. n. 1497/39, e quindi esplica efficacia anche ai fini dell'art. 136, lett d) del D. L.vo 42/2004, che ha recepito l'art. 1 della L. 1497/39, stabilendo appunto che sono soggette all'applicazione del D. L.vo 42/2004, per il loro notevole interesse pubblico, "*le bellezze panoramiche [considerate come quadri] e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze*".

11.5. Ciò premesso è evidente che l'immobile di proprietà degli appellati, trovandosi in zona dichiarata di notevole interesse pubblico sulla base di un provvedimento rilevante anche ai fini dell'art. 136 del D. L.vo 42/2004, è colpito dalla preclusione di cui all'art. 6, lett. f) della L.R. Puglia n. 14/2009, e pertanto non è idoneo ad ospitare un ampliamento straordinario ai sensi dell'art. 3 della medesima legge.

12. Iò precisato, è indubitabile che la Soprintendenza non aveva l'obbligo di motivare il parere negativo relativo all'intervento oggetto dell'atto impugnato, se non con il rilievo della sussistenza del vincolo paesaggistico, trattandosi di intervento che proprio a cagione del vincolo è vietato dalla legge.

13. A opinare diversamente, come vorrebbero gli appellati, si finirebbe per trasformare un intervento edilizio precluso dalla legge in intervento ammissibile, sia pure sotto condizione del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, e ciò solo per il fatto che il parere impugnato non reca un richiamo specifico al divieto derivante dall'art. 6, lett. f) della L.R. N. 14/2009, spendendosi, invece, in valutazioni di merito sull'intervento. E' tuttavia evidente che una simile conclusione è inaccettabile, sul piano giuridico, non potendosi ammettere – perché la legge in questo caso non lo consente – che un eventuale parere favorevole della Soprintendenza superi la volontà contraria del legislatore.

14. Nel caso di specie è pacifica l'esistenza, sulla proprietà degli appellati, di un vincolo paesaggistico che preclude in via assoluta la realizzazione di ampliamenti volumetrici straordinari, ai sensi della L.R. 14/2009, e in difformità dalle norme urbanistiche locali. Pertanto il parere impugnato, relativamente al citato intervento di ampliamento, ha soddisfatto l'obbligo di motivazione mercé il semplice richiamo al D.M. 4 marzo 1975.

15. L'appello è, conclusivamente fondato, il che comporta l'annullamento della appellata sentenza.

16. Le conclusioni che precedono danno poi ragione della infondatezza del ricorso originario, con cui gli appellati hanno lamentato la violazione dell'art. 10 bis della L. 241/90 e dell'art. 146 comma 8 D.Lgs. n. 42/2004, violazione delle regole del procedimento e dei principi in materia di partecipazione al procedimento, eccesso di potere per difetto di istruttoria e manifesta irrazionalità dell'azione amministrativa, eccesso di potere per manifesta disparità di trattamento, per sviamento e per altri profili.

16.1. La preclusione derivante dall'art. 6, lett. f), della L.R. 14/2009 rende l'intervento di ampliamento volumetrico di per sé vietato, e ciò rende irrilevante la asserita violazione dell'art. 10 bis della L. n. 241/90, che, nella versione vigente *ratione temporis*, costituiva una violazione procedimentale superabile dalla constatazione che l'amministrazione non avrebbe potuto assumere una diversa determinazione.

16.2. La assoluta preclusione all'intervento, imposta dalla legge, non potrebbe poi essere superata dalla constatazione che l'amministrazione possa aver consentito, in circostanze identiche, interventi della stessa natura (cioè ampliamenti volumetrici straordinari ex art. 3 della L.R. 14/2009) in altre proprietà della zona.

16.3. Per le ragioni esplicitate ai paragrafi che precedono va poi escluso che la motivazione posta a fondamento del diniego sia da ritenere insufficiente.

17. In conclusione l'appello è fondato e, in riforma dell'appellata sentenza, va respinto il ricorso di primo grado.

18. Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio, in relazione all'esistenza di contrasti di giurisprudenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma dell'appellata sentenza, respinge il ricorso di primo grado.

Compensa le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 maggio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Sergio De Felice, Presidente

Alessandro Maggio, Consigliere

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Stefano Toschei, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere, Estensore

IL SEGRETARIO