

AMBIENTE: Tutela ambientale e paesaggistica – Quale limite alla salvaguardia degli altri interessi pubblici - Ambito.

Cons. Stato, Sez. IV, 2 settembre 2022, n. 7674

- in *Il Foro amm.*, 9, 2022, pag. 1100.

“[...] La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario avente valore primario ed assoluto, precede e comunque costituisce un limite alla salvaguardia degli altri interessi pubblici; non a caso, il codice dei beni culturali e del paesaggio definisce i rapporti tra il piano paesaggistico e gli altri strumenti urbanistici (nonché i piani, programmi e progetti regionali di sviluppo economico) secondo un modello rigidamente gerarchico; restando escluso che la salvaguardia dei valori paesaggistici possa cedere a mere esigenze urbanistiche [...]”.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Cava de' Tirreni;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 luglio 2022 il consigliere Silvia Martino;

Uditi gli avvocati Francesco Accarino e Giuliana Senatore;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto innanzi al T.a.r. per la Campania, sezione staccata di Salerno, la società odierna appellante esponeva di aver presentato in data 29 luglio 1987 istanza di concessione edilizia per la ricostruzione di un antico fabbricato rurale, danneggiato dal terremoto del 1980 che, tuttavia, era stata rigettata dall'Amministrazione in data 26 aprile 1989, in ragione della trasformazione della zona in Parco Naturale inedificabile in applicazione della l.r. Campania n. 35 del 27 giugno 1987, istitutiva del “Piano urbanistico – territoriale dell'area sorrentino – amalfitana”.

1.1. Avverso tale diniego venivano dedotti, in primo grado quattro mezzi di gravame (da pag. 2 a pag.9).

2. Nella resistenza del Comune di Cava de' Tirreni il T.a.r.:

- ha respinto le eccezioni di improcedibilità e inammissibilità;
- ha respinto il ricorso, nel merito;
- ha compensato tra le parti le spese di lite.

3. L'appello della società è affidato ai seguenti motivi (sviluppati da pag.7 a pag. 21).

I. L'appellante ha anzitutto ribadito la tesi secondo cui gli elaborati del PUT dell'area sorrentino - amalfitana dovevano essere pubblicati per essere efficaci e, quindi, conoscibili.

All'epoca, inoltre, il Comune non aveva ancora recepito il Piano nel proprio strumento urbanistico. Le previsioni dei Piani territoriali di coordinamento, cui andrebbe assimilato il PUT, non sarebbero direttamente operative nei confronti dei privati prima del recepimento nella normativa urbanistica. Inoltre, le disposizioni del PUT non impedirebbero interventi di recupero di edifici danneggiati dal sisma del 1980.

II. In primo grado il T.a.r. non si sarebbe pronunciato sulla censura, secondo cui al posto del diniego avrebbero dovuto essere applicate le misure di salvaguardia di cui all'art. 5 della l.r. n. 35 del 1987, fino all'approvazione definitiva del P.R.G. adeguato al P.U.T.

III. Sono stati quindi riproposti i profili di rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dedotte in primo grado.

In particolare è stato dedotto che la previsione delle nuove destinazioni ad opera della l.r. n. 35/1987 non è stata preceduta dall'intesa con i Comuni interessati, in violazione dell'art. 5 l. n. 1150/1942 e del principio costituzionale di tutela delle autonomie locali, oltre che in violazione dell'art. 117 Cost., essendo stato disatteso un principio fondamentale della materia dettato con legge dello Stato; che le norme della citata l.r. introdurrebbero limitazioni con contenuto espropriativo operanti a tempo indeterminato e senza indennizzo per i soggetti incisi; che l'approvazione con legge dei piani urbanistici e paesistici provocherebbero una diminuzione della tutela giurisdizionale degli interessati

4. Con ordinanza presidenziale n. 2066 del 23 novembre 2021 sono stati disposti incumbenti intesi, in particolare, a verificare la permanenza dell'interesse alla definizione del giudizio, con contestuale richiesta di deposito di analitiche note spese, anche ai fini delle eventuali statuizioni ai sensi dell'art. 26, commi 1 e 2, c.p.a.

5. L'appellante ha depositato una dichiarazione di persistenza dell'interesse alla definizione del giudizio nonché una relazione tecnica relativa alle condizioni dell'immobile all'indomani del terremoto.

6. Il Comune ha depositato documenti in data 16 giugno 2022 e una memoria (di replica a quanto depositato dall'appellante contestualmente alla dichiarazione di cui sopra) in data 7 luglio 2022.

7. La società ha depositato "note di udienza" in data 20 luglio 2022, alle quali ha sua volta replicato il Comune in data 26 luglio 2022.

8. L'appello, infine, è passato in decisione alla pubblica udienza del 28 luglio 2022.

9. In via preliminare va dichiarata l'inammissibilità del documento n. 3, depositato dall'appellante in data 18 dicembre 2021, in quanto nuovo (relazione Vinciguerra del 29 novembre 2012).

Vanno altresì dichiarate inammissibili le "note di udienza" depositate dall'appellante in data 20 luglio 2022 e, parimenti, le note di "replica" del Comune in data 26 luglio 2022, poiché in entrambi i casi sono stati violati i termini disciplinati dall'art. 73, comma 1, c.p.a.

Ammissibile, ma irrilevante, è invece la documentazione prodotta, sia dall'appellante che dal Comune, relativa all'attuale inquadramento urbanistico dell'area.

10. Ciò posto, l'appello è manifestamente infondato e deve essere respinto.

Al riguardo, si osserva quanto segue.

11. In punto di fatto giova sottolineare che, come emerge dalla relazione tecnica depositata dal Comune in primo grado in esecuzione dell'istruttoria disposta dal T.a.r., il diniego di cui si verte riguarda un'istanza di concessione edilizia per la ricostruzione, con aumento di superficie utile pari al 40% di quella esistente, di un fabbricato rurale danneggiato dal terremoto del 1980.

Risulta, altresì, che l'istanza è stata presentata, in via ordinaria e non ai sensi della normativa speciale della ricostruzione post-sismica (l. n. 219 del 1981).

Tale istanza si inserisce, altresì, in un quadro di diffuso abusivismo che ha caratterizzato il complesso residenziale di cui trattasi per cui, all'epoca, era stata presentata 18 istanze di condono edilizio, tra le quali la domanda relativa al prefabbricato destinato ad abitazione del colono (realizzato in sostituzione del rudere esistente).

12. Nel merito, vanno anzitutto dichiarate inammissibili le censure sviluppate soltanto in appello, incentrate sull'asserita specialità della richiamata disciplina della l. n. 219 del 1981, rispetto alla legislazione successiva, in materia di tutela del paesaggio.

Al riguardo, va poi chiarito che il Piano urbanistico territoriale approvato con l.r. n. 35 del 1987 ha il suo fondamento normativo non nell'art. 5 della l. n. 1150 del 1942, invocato dall'appellante bensì nell'art. 1-bis della legge "Galasso" n. 431 del 1985 (che ha introdotto la disciplina, accanto al Piano paesistico, del Piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali), norma poi riproposta nel t.u. n. 490 del 1999 e quindi nell'art. 135 del codice dei beni culturali n. 42 del 2004.

12.1. Con specifico riferimento al PUT dell'area sorrentino – amalfitana la sezione ha già avuto modo di sottolineare che tutte le disposizioni contenute nella legge della Regione Campania n. 35 del 1987 hanno natura di prescrizioni paesaggistiche (sentenza n. 8559 del 2020).

Il PUT dell'area sorrentino – amalfitana, ai sensi dell'articolo 3, commi 1 e 2, della l.r. n. 35 del 1987 "è piano territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali e formula

direttive vincolanti alle quali i Comuni devono uniformarsi nella predisposizione dei loro strumenti urbanistici” (sezione VI, 26 maggio 2015, n. 2652).

Nello stesso senso la Corte costituzionale (sentenza n. 11 del 2016) ha fatto osservare che *“l’eventuale scelta della regione (compiuta nella specie dalla Campania) di perseguire gli obiettivi di tutela paesaggistica attraverso lo strumento dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici non modifica i termini del rapporto fra tutela paesaggistica e disciplina urbanistica, come descritti, e, più precisamente, non giustifica alcuna deroga al principio secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assurge a valore prevalente. Il progressivo avvicinamento tra i due strumenti del piano paesaggistico “puro” e del piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici - giunto alla sostanziale equiparazione dei due tipi operata dal codice dei beni culturali e del paesaggio (art. 135, comma 1) - fa sì che oggi lo strumento di pianificazione paesaggistica regionale, qualunque delle due forme esso assuma, presenti contenuti e procedure di adozione sostanzialmente uguali” (par.3.3 della parte in diritto).*

Anche nella recente sentenza n. 261 del 28 dicembre 2021, la Corte costituzionale ha ribadito il proprio consolidato orientamento secondo cui la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato, con la conseguenza che la tutela paesaggistica da questi apprestata costituisce un limite inderogabile alla disciplina che le Regioni e le Province autonome possono dettare nelle materie di loro competenza; In tale ottica, l’art. 145, d.lgs. n. 42 del 2004, dedicato al coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione, nel precisare, al comma 3, che le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti su quelle contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, esprime il c.d. principio della prevalenza delle prime sulle seconde, che deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto.

In tal modo sono definiti i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e quelle di carattere urbanistico ed edilizio, sia contenute in un atto di pianificazione, sia espresse in atti autorizzativi puntuali, secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale.

12.2. La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario avente valore primario ed assoluto, precede e comunque costituisce un limite alla salvaguardia degli altri interessi pubblici; non a caso, il codice dei beni culturali e del paesaggio definisce i rapporti tra il piano

paesaggistico e gli altri strumenti urbanistici (nonché i piani, programmi e progetti regionali di sviluppo economico) secondo un modello rigidamente gerarchico; restando escluso che la salvaguardia dei valori paesaggistici possa cedere a mere esigenze urbanistiche (in termini, Cons. Stato, sez. VI, n. 2225 del 2 aprile 2020; cfr. anche, sez. IV, n. 2371 del 2022).

12.3. Nel caso in esame, va dunque affermata l'immediata operatività dei vincoli di inedificabilità assoluta previsti dal PUT dell'area sorrentino – amalfitana, a partire dall'entrata in vigore del Piano, pubblicato sul BUR della Regione Campania n. 40 del 20 luglio 1987.

I vincoli di inedificabilità assoluta disciplinati dal PUT operano infatti indipendentemente dal loro recepimento nella pianificazione urbanistica comunale, sicché di alcuna utilità sarebbe stata al ricorrere l'applicazione delle misure di salvaguardia, di cui art. 5 della l. n. 35 del 1987, in luogo dell'impugnato diniego.

12.4. Sono poi rimaste prive di specifica critica le statuizioni con cui il primo giudice ha fatto osservare come fosse irrilevante il fatto che nel BURC non fossero stati pubblicati gli elaborati allegati alla l.r. n. 35/1987.

Il T.a.r. ha correttamente valorizzato il fatto che i suddetti elaborati, pur non fatti oggetto di diretta pubblicazione, fossero comunque richiamati dalle norme della l.r. n. 35/1987 (vedi, in particolare, l'art. 6 della stessa).

Pertanto *“la relatio così operata consente quindi di ritenere operante nei confronti dei consociati, anche relativamente agli elaborati, il meccanismo di pubblicità legale funzionale all'entrata in vigore della legge ed alla piena operatività delle sue disposizioni”*.

12.5. Parimenti infondate sono, altresì, le riproposte censure di illegittimità costituzionale della l.r. n. 35 del 1987.

12.5.1. Già si è detto del fondamento normativo primario del PUT dell'area sorrentino – amalfitana, con ciò rivelandosi palesemente infondato il primo profilo di tali doglianze, incentrato sull'art. 5 della legge urbanistica del 1942.

12.5.2. Quanto al secondo profilo, va ricordato che la costante giurisprudenza della Corte costituzionale esclude che i limiti alla proprietà aventi finalità di tutela paesaggistica e, in senso lato, ambientale ricadano nell'ambito di applicazione dell'art. 42, terzo comma, Cost., abbiano cioè carattere espropriativo e richiedano per questo un indennizzo (così, ancora da ultimo, Corte cost., sentenza n. 276 del 2020).

A differenza dei vincoli di carattere urbanistico, i vincoli di tipo ambientale sono espressivi di caratteristiche intrinseche del bene e costituiscono attuazione del secondo comma dell'art. 42 Cost., ossia della determinazione per legge del regime del diritto di proprietà.

12.5.3. Infine, come correttamente osservato dal T.a.r., “*la fonte legislativa delle norme censurate non inficia la tutela giurisdizionale dei soggetti interessati, suscettibile di esprimersi, come nella specie avvenuto, mediante l’impugnazione dell’atto applicativo e l’eventuale devoluzione della questione di costituzionalità, sussistendone i necessari presupposti di rilevanza e non manifesta infondatezza, alla cognizione del giudice costituzionale*”.

13. Per quanto sopra argomentato, l’appello deve essere respinto.

13.1. Le spese del presente grado di giudizio, regolamentate secondo l’ordinario criterio della soccombenza, sono liquidate in dispositivo tenuto conto dei parametri stabiliti dal regolamento 10 marzo 2014, n. 55.

13.2. Il Collegio rileva, inoltre, che l’infondatezza del ricorso in appello si fonda su ragioni manifeste in modo da integrare i presupposti applicativi dell’art. 26, comma 2, c.p.a. secondo l’interpretazione che ne è stata data dalla giurisprudenza di questo Consiglio (cfr. da ultimo Cons. Stato, sez. IV, n. 234 del 2022; n. 7998 del 2021; n. 2205 del 2018; n. 2879 del 2017; n. 5497 del 2016, cui si rinvia ai sensi dell’art. 88, comma 2, lettera d), c.p.a. anche in ordine alle modalità applicative ed alla determinazione della sanzione), conformemente ai principi elaborati dalla Corte di cassazione (cfr. *ex plurimis* sez. VI, n. 11939 del 2017; n. 22150 del 2016).

A tanto consegue il pagamento della sanzione nella misura di euro 4.000,00.

La condanna dell’appellante, ai sensi dell’art. 26, comma 2, c.p.a. rileva, infine, anche agli eventuali effetti di cui all’art. 2, comma 2-*quinquies*, lettere a) e d), della legge 24 marzo 2001, n. 89, come da ultimo modificato dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull’appello, n. 4938 del 2015, lo respinge.

Condanna la società appellante alla rifusione delle spese di lite del presente grado, liquidate in euro 10.000,00 oltre spese generali al 15%, I.V.A. e C.P.A., come per legge, in favore del Comune di Cava de’ Tirreni.

Condanna, altresì, l’appellante, ai sensi dell’art. 26, comma 2, c.p.a., al pagamento della somma di € 4.000,00 (quattromila) da versare secondo le modalità di cui all’art. 15 disp. att. c.p.a., mandando alla Segreteria per i conseguenti adempimenti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 luglio 2022 con l’intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Alessandro Verrico, Consigliere
Silvia Martino, Consigliere, Estensore
Giuseppe Rotondo, Consigliere
Michele Conforti, Consigliere

L'ESTENSORE

Silvia Martino

IL PRESIDENTE

Vito Poli

IL SEGRETARIO
